DEMOKRATI-RÅDETS RAPPORT 1995

Demokrati (grek. dēmokratía 'folkvälde', av ▸demo- och efterleden -kratía '-välde', av kratéō 'härska') betyder bokstavligen folkmakt eller folkstyre. Härom råder enighet. Däremot kan åsikterna bryta sig om hur man skall definiera det styrande folket och om vilka förutsättningar som måste uppfyllas för att folket skall kunna förverkliga sin rätt att styra.

Demokrati som dialog

Bo Rothstein (red.)
Peter Esaiasson
Jörgen Hermansson
Michele Micheletti
Olof Petersson

SNS FÖRLAG

Demokratirådets rapport 1995

DEMOKRATIRÅDETS RAPPORT 1995

Demokrati som dialog

Bo Rothstein (red.)
Peter Esaiasson
Jörgen Hermansson
Michele Micheletti
Olof Petersson

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-453 99 50
Telefax 08-20 62 06

Bo Rothstein (red.)
Demokratirådets rapport 1995
Demokrati som dialog
Första upplagan
Första tryckningen

Omslag: Nyebølle Grafisk Form AB
Omslagsillustrationen föreställer Demokritos från Abdera, ca 460–ca 370 f.Kr. Kopia av bronsstaty från ca 250 f.Kr. Neapel, Museo nazionale. Citat från Nationalencyklopedin.

Sättning och tryck: Kristianstads Boktryckeri AB 1995

ISBN 91-7150-551-2

Innehåll

Förord

Sedan mer än tjugo år har SNS Konjunkturråd lagt fram en årlig rapport om läget i den svenska ekonomin med bedömningar och förslag i den ekonomiska politiken. Rådet har bestått av en grupp fristående forskare från den nationalekonomiska disciplinen med varierande sammansättning. Konjunkturrådets rapporter har som regel haft stort genomslag i den offentliga debatten och därmed lyckats föra ut begrepp, teorier och resultat från modern ekonomisk forskning till en bredare diskussion.

Allt oftare under senare år har Konjunkturrådet hamnat i slutsatsen att Sveriges problem har mer att göra med formerna för beslutsfattande än med den ekonomisk-politiska diagnosen. Därmed har en diskussion om demokratins innehåll, möjligheter och läge blivit central. Inte minst omröstningen om medlemskapet i EU ställde demokratifrågorna på sin spets. SNS har därför tagit initiativ till att samla en grupp statsvetare för att i form av ett särskilt Demokratiråd belysa aktuella problem och utvecklingslinjer i den svenska demokratin. Demokratirådet startade sitt arbete våren 1994 och denna skrift är dess första rapport.

Tanken är att Demokratirådet skall utgöra en statsvetenskaplig parallell till Konjunkturrådet vid SNS. Periodiciteten i framtida rapporter är i nuläget en öppen fråga. Vår förhoppning är dock att redan denna första rapport skall kunna bidra till en vitalisering och förnyelse av debatten kring den svenska politiska processens funktionsförmåga och ändamålsenlighet.

Demokratirådets rapport är ett lagarbete där rådets samtliga medlemmar bidragit till samtliga kapitel. Den bygger emellertid i långa stycken på egna och andra statsvetares forskning om olika aspekter på demokratins funktionssätt som här sammanställts till en helhet. Till vissa delar presenteras dock helt ny empiri som framtagits särskilt för denna rapport.

Finansiellt stöd för projektet har erhållits från Sven och Dagmar

Saléns stiftelse. I likhet med vad som gäller för alla SNS skrifter svarar Demokratirådets medlemmar ensamma för de bedömningar och rekommendationer som görs i rapporten.

Stockholm i april 1995

Hans Tson Söderström
VD i SNS

1 Demokratins dilemman

Den ljusa och den mörka bilden

Syftet med denna rapport är att göra en lägesbestämning av tillståndet i den svenska demokratin. Demokratibegreppet är emellertid ett av samhällsvetenskapernas notoriskt omstridda begrepp. En kritisk granskning av den svenska demokratin kräver därför att man först preciserar vad man menar med demokrati.[1] Beroende på vilken utgångspunkt man väljer blir nämligen bilden av demokratins läge helt olika. Situationen är närmast paradoxal.

I det stora perspektivet måste den moderna västerländska demokratins nuvarande situation betecknas som ljus. Vi kan konstatera att den demokratiska ideologin och dess principer i dag står starkare än någonsin i historien. Fler länder än någonsin kan betecknas som demokratiska eller på väg mot demokrati. Det gäller både länderna inom det forna Sovjetväldet, samt en hel del länder i Afrika, Asien och Latinamerika. Även i Västeuropa kan vi nu, till skillnad från för bara 20 år sedan, betrakta länder som Spanien, Portugal och Grekland som stabila demokratier. I ett europeiskt perspektiv såväl som i ett globalt måste självklart Sovjetväldets fall betraktas som en avgörande händelse för demokratins styrka. Demokratins institutioner, allmänna och fria val, rättsstaten och de med demokratin förknippade medborgerliga rättigheterna, gör sitt segertåg över världen.

Inte heller på det ideologiska planet möter de demokratiska principerna i dag något motstånd värt namnet. Det finns inte som tidigare någon betydande generell antidemokratisk ideologi av sådan kraft att den väcker stort folkligt stöd. Både fascismen och

[1] Vi vill rikta ett varmt tack till professor Johan P. Olsen och professor Bjørn-Erik Rasch för kommentarer på en tidigare version av detta kapitel samt till de kolleger som deltog i den efterföljande diskussionen.

den totalitära kommunismen kan sägas ha havererat som alternativa politiska projekt. Även om flertalet länder, däribland jordens folkrikaste, inte kan betecknas som demokratier, är de totalitära ideologiernas ställning klart försvagad. I de länder där demokratin är etablerad förefaller den också vara mera stabil än tidigare. I ett brett internationellt och historiskt perspektiv ser det demokratiska styrelseskicket med andra ord just nu ut att vara vid särskilt god vigör (Held 1993:13).

Problemet med denna ljusa bild är att den utgår från att man skall bedöma läget i demokratin enbart utifrån om ett antal formella krav på de politiska institutionernas utformning kan anses uppfyllda. Dessa säger tämligen lite om i vilken grad även den politiska processen skall bedömas som fullvärdigt demokratisk. Den mera formalistiska synen på demokratin var och är givetvis central i ett läge då demokratins formella institutioner hotas eller ifrågasätts. När så inte är fallet, är det intressant att försöka mäta demokratin efter ett antal högre ställda ideal som har att göra med kvaliteten i den politiska processen.[2]

Det är nämligen inte förenat med några svårigheter att finna mörkare punkter när vi skall försöka bedöma demokratins aktuella läge. I det globala perspektivet kan vi konstatera att många av de nya demokratierna är politiskt instabila och plågas av etniska konflikter och olika slag av religiös intolerans, för att inte säga fanatism. Även i kretsen av sedan länge etablerade demokratier finns det problem. Det har nyligen hävdats att även dessa står inför stora utmaningar framöver. När det externa hotet mot dessa demokratier inte längre är vid handen, blir det svårt att legitimera styrelseskicket enbart på grund av att det i vart fall är överlägset "det andra" (kommunism, fascism eller andra former av autokrati). I stället blir det nödvändigt att utvärdera dem i förhållande till de existerande normerna i demokratisk teori. Vad kommer att hända när medborgarna i de etablerade demokratierna ställer de

[2] På engelska har termen "demokratisk revision" (democratic audit) börjat användas (Beetham 1994). En noggrannare tolkning av vad de brittiska kollegerna menar med en "revision av demokratin" ger vid handen att de ganska precist syftar på samma sak som vi. Ett program för "The Democratic Audit of the UK" under ledning av bl.a. David Beetham finansierat av "the Joseph Rowntree Charitable Trust" har satts igång och kommer att publicera sina första rapporter under 1995.

styrande till ansvar inför etablerade demokratiska ideal som rättvisa och jämlikhet, för att inte nämna sådant som deltagande, ansvar, lyhördhet och självförverkligande (Schmitter 1994)?

Risken med att enbart se till demokratin som form är att politiken blir tom på visioner och därmed på medborgerlig uppslutning. Var finns numera de stora politiska utmaningarna som kan locka till ett konstruktivt engagemang? Vilka krafter kan tänkas locka människorna till politiken om den enbart handlar om ett i och för sig nödvändigt men oglamoröst gnetsparande? Bristen på visioner kan knappast vara orsakad av en brist på problem. Ett alltmer alarmerade sådant gäller den ekonomiska utvecklingens inverkan på sysselsättningen. Enligt en ledande amerikansk ekonom genererar numera den tekniska och ekonomiska utvecklingen inte bara kraftigt ökande inkomstklyftor, utan också ett samhälle där en växande del av befolkningen får allt svårare att över huvud taget finna arbete till löner över fattigdomsnivån (Krugman 1994). Att finna någon lösning på detta dilemma borde kunna fungera som en utav demokratins flera stora utmaningar framöver.

Bland de många andra konkreta problemen i de etablerade demokratierna kan man peka på framväxande rasistiska och nationalistiska strömningar, ökande politikerförakt, vikande politiskt deltagande, bristande kontroll över de offentliga finanserna, växande miljöproblem, könsdiskrimering, social segregering, internationellt beroende och bristande styrförmåga.

Detta utmynnar i en problembild som kan sägas liknas vid ett slags demokratins predikament. En demokrati förväntas vara väl så effektiv eller handlingskraftig som andra mera auktoritära former av styrelse, men effektiviteten får inte vinnas på deltagandets bekostnad. Därtill kommer ytterligare ett slags restriktion. Vi önskar oss också ett styrelseskick som uppfyller rimliga krav på lagbundenhet, dvs. rättsstatens ideal om förutsägbarhet, generalitet och universalism (jfr Algotsson 1993 och Elster 1988). Vår syn på demokratin är alltså inte begränsad till själva medborgarstyrelsen i snäv bemärkelse, utan innefattar även begreppen handlingskraft och rättsstat. Skälet är att en folkstyrelse som inte respekterar ett rättsstatsideal och som visar sig sakna handlingskraft av erfarenhet är självupplösande.

Kan demokratin leva upp till dessa krav?

Den moderna folkstyrelsen uppträder i en rad olika varianter. Redan en enkel jämförelse mellan Sverige och länder som Schweiz, Storbritannien och Förenta Staterna visar att vi konstitutionellt står inför en betydande mångfald.[3] Trots artrikedomen är det ändå inte särskilt svårt att peka ut ett antal kännetecken som gör att Sverige och en rad andra länder kan räknas in i den demokratiska familjen. En sådan minimidefinition som har föreslagits är följande: Den offentliga maktutövningen (lagstiftande och verkställande) skall kontrolleras av personer i valda ämbeten. Dessa makthavare utses i fria, rättvisa och regelbundet återkommande val. Praktiskt taget alla vuxna medborgare har rätt att rösta och kandidera i dessa val. Alla medborgare är fria att ge uttryck för sina åsikter, även när det handlar om kritik av de makthavande. Pressfriheten är garanterad, vilket ger medborgarna alternativa källor till information. Organisationsfriheten är likaså garanterad, vilket ger medborgarna möjlighet att sluta sig samman och politiskt verka för sina idéer (Dahl 1982).

En definition av detta slag kan i princip användas för att fastställa graden av demokrati i ett land.[4] För att avgöra demokratins nivå görs då en sammanvägning av värdet på demokratins olika komponenter. Den norm man då utgår från har emellertid karaktär av ett antal minimikriterier. Definitionen är därför i första hand användbar vid undersökningar av mer eller mindre auktoritära system, där frågan gäller i vad mån de uppfyller de allra mest grundläggande villkoren för ett demokratiskt styrelseskick (se Hadenius 1992). För vårt vidkommande är därför en sådan definition inte särskilt brukbar. Frågan är inte om Sveriges styrelse-

---

[3] Det är dock möjligt att beskriva de väsentliga skiljelinjerna mellan världens demokratier på ett systematiskt sätt. Den holländske statsvetaren Arend Lijphart (1984) har föreslagit att den grundläggande skillnaden bland vår tids demokratier går mellan dem som är konsociala och dem som är majoritära. Urtypen för den förstnämnda samförståndsinriktade modellen är Schweiz, medan den brittiska Westminstermodellen får representera den majoritära typen av demokrati. Sverige hamnar här i en mellanposition.

[4] Teoretiskt kan man göra skilda prioriteringar och preciseringar, men empiriskt användbara demokratidefinitioner innehåller nästan alltid en förteckning över politiska institutioner som tillsammans ger garantier för såväl majoritetsstyrelse som minoritetsskydd.

skick kvalificerar sig som demokratiskt i denna minimala mening. Därom råder ingen tvekan. Vårt intresse gäller *kvaliteten* i den svenska demokratin. Frågan gäller visserligen var den svenska folkstyrelsen kan placeras på en tänkt skala över graden av demokrati, men uppmärksamheten riktas nu mot de nivåer som ligger ovanför minimum. För detta ändamål behöver vi ett slags mätinstrument med vars hjälp vi kan urskilja egenskaper hos styrelseskicket som kan betecknas som mer eller mindre fullvärdigt demokratiska.[5]

Idealet: en handlingskraftig demokratisk rättsstat

Vårt ideal är *en handlingskraftig demokratisk rättsstat*. Vi vill att styrelseskicket skall vara så demokratiskt som möjligt – *medborgarstyrelse* innebär att medborgarna skall styra sig själva under fria och jämlika former – men dessutom motsvara de krav som ställs på en *rättsstat* samt kännetecknas av *handlingskraft*. För att ta ställning till om den svenska folkstyrelsen fungerar tillfredsställande i denna bemärkelse fordras givetvis en närmare precisering av dessa värden. Under de tre rubrikerna ovan preciserar vi nedan de tretton olika indikatorer vi funnit centrala för att bedöma och försöka mäta demokratins läge.

Medborgarstyrelse

Demokrati som medborgarstyrelse är den politiska metod enligt vilken självständigt reflekterande människor under jämlika villkor först för en diskussion och sedan fattar beslut i de frågor som de själva fastställer som gemensamma angelägenheter. I den demokratiteoretiska litteraturen finns det flera förslag till idealtypsbestämningar av demokratin. En av de mest åberopade definitio-

---

[5] Vår metod är att skapa en idealtypsdefinition av demokrati. En sådan idealkonstruktion är ett slags renodling – i just detta fall handlar det dessutom om ett ideal i normativ bemärkelse – som kan användas som jämförelsenorm vid granskning av faktiskt existerande demokratier.

nerna har föreslagits av den amerikanske statsvetaren Robert Dahl. I artikeln ”Demokrati som procedur” från slutet av 1970-talet preciserar han ett antal kriterier som skall vara uppfyllda i en fullständigt demokratisk beslutsprocedur (Dahl 1979; kriterierna presenteras här i delvis annan ordningsföljd):

1. *Kontroll över dagordningen.* Demokrati innebär att medborgarna gemensamt fattar beslut om sitt samhälles framtid. En första förutsättning är givetvis att det över huvud taget finns något att fatta beslut om. Den fråga som därmed aktualiseras gäller den politiska dagordningens omfattning.

2. *Upplyst förståelse.* Demokratin bygger på fri åsiktsbildning och ett fungerande offentligt samtal. I den moderna demokratin är pluralism i massmedia ett centralt värde. Alla medborgare skall ha lika möjligheter att själva bilda sig en egen genomtänkt uppfattning om vilket utfall som är önskvärt.

3–5. *Effektivt deltagande.* Alla medborgare skall ha lika möjligheter att ge uttryck för sin uppfattning under beslutsprocessen. Den sociala representationen i partier och i olika beslutande församlingar är en central fråga. 3) Valrörelserna måste ge medborgarna en rimlig möjlighet att ta ställning till de olika politiska alternativen. 4) Organisationsväsendet spelar en central roll och måste också ge utrymme för effektivt deltagande. 5) Den lokala självstyrelsen måste ge möjlighet till effektivt politiskt deltagande och lokal autonomi.

6. *Jämlikhet i beslut.* I en representativ demokrati fattas besluten av valda företrädare. Därmed blir politikernas representativitet avgörande. Kan nya grupper i samhället inlemmas i den demokratiska processen? En utbredd politisk fattigdom kan inte accepteras, eftersom alla medborgares ställningstaganden skall väga lika när de kollektiva besluten fattas.

7. *Medborgarskap.* Demokratin bygger på idén om alla människors lika värde. Att vara medborgare är inte endast att ha rättigheter utan också skyldigheter, t.ex. att acceptera demokratiskt

fattade beslut. I en demokrati är medborgarnas tolerans mot andra åsiktsriktningar central.

Rättsstat

I demokratin är den offentliga makten underkastad begränsningar. Dessa motiveras med hänsynen till minoriteter och till den enskildes fri- och rättigheter. Den svenska regeringsformen fastslår att den offentliga makten "utövas under lagarna".

För att en stat skall betraktas som en rättsstat måste åtminstone tre krav vara uppfyllda. För det första måste medborgarna vara tillerkända ett antal grundläggande fri- och rättigheter. För det andra måste den offentliga maktutövningen uppfylla krav på rättssäkerhet. För det tredje måste den offentliga makten vara organiserad enligt principen om maktdelning.

8. *Fri- och rättigheter.* En undersökning av i vilken mån ett land uppfyller kraven på medborgerliga fri- och rättigheter kan uppdelas i två led. Den första frågan är huruvida rättigheterna formellt har införts i lagstiftningen. Den andra frågan gäller hur rättigheterna fungerar i praktiken. Det kan ofta finnas en stor klyfta mellan det formella och det reella medborgarskapet.

9. *Rättssäkerhet.* Rättssäkerhetsbegreppet kan uppdelas i fyra komponenter (jfr Frändberg 1986): rättslikhet (som värn mot diskriminering, dvs. att vissa medborgare står utanför eller över lagen); förutsebarhet (som värn mot godtycke, rättsbrist, rättspervertering och rättsmanipulering); integritet (värn mot våld, övergrepp, hotelser och trakasserier) och rättstillgänglighet (som värn mot rättslöshet, inga vägar att hävda sin rätt).

10. *Maktdelning.* Maktdelningsprincipen aktualiseras för en parlamentarisk demokrati som Sverige inte i första hand i förhållandet mellan lagstiftande och verkställande organ, utan främst i förhållande till den dömande makten. Har domstolarna tillräcklig självständighet? Eller mer allmänt: hur står det till med den oberoende rättsliga kontrollmakten i Sverige?

Handlingskraft

I den politiska idéhistorien är det främst antidemokratiska rörelser och tänkare som förknippas med politisk handlingskraft. Inom fascismen har handlingskraften i sig blivit föremål för hyllning och kult. Fascismens starka ledarskap har lyfts fram och kontrasterats mot demokratins oförmåga. För oss som värnar om demokratin har handlingskraften en helt annan betydelse. Dess enda värde ligger i att den är till gagn för medborgarna. Demokratins institutioner kan också värderas utifrån andra synpunkter än de rent instrumentella, men det går inte att bortse från att även demokratin ställs inför kravet att åstadkomma resultat.

Mot denna bakgrund tvingas vi inse att Platons angrepp på demokratin i Aten fortfarande äger aktualitet. Styrelse genom de kunniga framstår alltjämt som huvudalternativet till medborgarstyrelsens princip. Det är i själva verket en av de allra främsta utmaningarna mot demokratin att bevisa att den kan garantera en styrelse som är effektiv och kompetent. När vi här intresserar oss för det politiska systemets handlingskraft finns outtalat en restriktion att effektiviteten inte får nås på medborgarstyrelsens bekostnad. Innan vi är beredda att göra avvägningar mellan medborgarstyrelse och handlingskraft måste demokratins minimikriterier vara uppfyllda. Den politiska handlingskraft som i detta sammanhang avses är således medborgarnas förmåga att genom kollektivt agerande under demokratiska former förverkliga gemensamma mål. Denna förmåga beror givetvis av en mängd faktorer. Vårt förslag till systematik bygger på tanken att de allesammans kan beaktas under någon av följande tre kategorier: resurser, beslutsförmåga och genomförande.

11. *Kontroll över resurser.* Endast den aktör som förfogar över tillräckliga resurser kan anses utöva självständig beslutsmakt. Man kan tänka sig resurser av många olika slag, men för dagens Sverige torde de ekonomiska resurserna vara särskilt betydelsefulla.

12. *Beslutsförmåga.* De politiska institutionerna, dvs. valsystemet, riksdagen och regeringsmakten, måste vara så konstruerade att de underlättar det kollektiva beslutsfattandet även när åsiktsskillnaderna är stora och frågorna komplicerade.

13. *Kontroll över genomförandet.* Det politiska systemet kan välja mellan olika slags strategier för att genomföra sina beslut. Ett viktigt krav är förvaltningsorganisationen inte förvanskar besluten på deras väg till medborgarna när de omsätts i praktisk handling.

Vårt *realistiska* demokratiideal innebär således en utmaning att försöka utforma folkstyrelsen så att demokratin innefattar också handlingskraft (effektivitet), vilken åstadkoms just i kraft av folkstyrelsen och utan att man gör avkall på rättsstatens krav. Medborgarstyrelsen skall kunna fördjupas och dessa krav skall då tillgodoses med bevarad eller helst ökad handlingskraft och inom ramen för en fungerande rättsstat. Frågan är om denna ekvation alls är möjlig att lösa.

Vilka är då problemen med vår demokratidefinition? Det borde vara möjligt att skapa ett system där fria och jämlika medborgare genom lag styr sig själva. Problemet är emellertid att vi redan på det teoretiska planet står inför en hopplös uppgift. Inte ens i tankevärlden är den perfekta demokratin möjlig.

Vårt demokatiideal – en handlingskraftig demokratisk rättsstat – rymmer nämligen flera delvis motstridiga värdekomponenter. Det finns inte någon självklar eller enkel lösning på problemet att utforma styrelseskicket så att man samtidigt beaktar alla värdena. Det går inte ens att konstruera någonting så tämligen enkelt som en besluts- eller omröstningsmetod som verkligen speglar majoritetsviljan. Alla kollektiva beslutsmetoder är på rent teoretiska grunder bristfälliga (Hermansson 1990 kap. 7).

Ett exempel: omröstningsproblemet

Inte annat än i undantagsfall kan vi räkna med att det finns en enkelt avläsbar och entydig folkvilja. Eftersom grundtanken med demokratin är att folkets önskemål skall överensstämma med den politik som förs, är det nödvändigt att regelbundet anordna omröstningar. Detta kan göras på två olika sätt. Antingen kan medborgarna avgöra ett ärende direkt i en folkomröstning eller också genomförs omröstningen i två steg, dvs. folket väljer representanter som röstar om de enskilda frågorna. Folkomröstningar är i den moderna demokratin enbart ett komplement till det senare. Om inte annat så av praktiska skäl är det olämpligt att ständigt anordna folkomröstningar. Vi är därför tvungna att i huvudsak förlita oss på att demokratin kan förverkligas med hjälp av ett representativt förfaringssätt.

Vår utgångspunkt är då att omröstningsproceduren, dvs. kombinationen av valsystem och sättet att votera i parlamentet, i en ideal medborgarstyrelse skall vara ett uttryck för folksuveränitetstanken och behandla alla medborgare som jämlikar. Här kan inte de empiriska resultaten från den jämförande författningsforskningen fälla utslaget (Sartori 1994). Kan vi då på rent teoretiska grunder fastställa principerna för ett demokratiskt val- och voteringssystem? Eller om vi tillåter oss att förenkla och bortser från flera av den representativa demokratins komplikationer: vilka regler bör gälla för omröstningar i en demokrati?

Det finns för det första principiella skäl som talar för majoritetsregeln. Argumentet kan formuleras med hjälp av ett forskningsresultat från den rationalistiska beslutsteorin.[6] Utgångspunkten är ett antal krav som vi ställer på en rättvis beslutsprocedur. Från demokratisk synpunkt kan det hävdas att ingen av de röstande skall diskrimineras av själva beslutsproceduren. Den moderna forskningen talar här om att metoden skall uppfylla kriteriet om *anonymitet*, vilket skall förstås som en teknisk motsvarighet till idén om politisk jämlikhet, dvs. att det inte skall spela någon roll vem som avlägger en röst. Vi vill också ha en metod som är *neutral*, dvs. inga omröstningsalternativ skall favoriseras av själva proceduren. Förmodligen är vi därtill beredda att lägga till mer självklara önskemål som att ett omröstningsalternativ aldrig får missgynnas av att det får *ökat* stöd och att det alltid skall vara möjligt att utse ett vinnande alternativ. Det sista kriteriet är en aning speciellt – det anger ett slags mått på beslutseffektivitet eller kollektiv handlingskraft – men de övriga framstår, åtminstone i förstone, som uppenbart önskvärda egenskaper hos den beslutsmetod som skall tillämpas i en ideal demokrati. Det intressanta är då att den enkla majoritetsregeln är unik i så måtto att den är den enda beslutsmetod med alla dessa fyra egenskaper.

Detta teorem, som bevisades i början av 1950-talet (May 1952), talar starkt till förmån för majoritetsregeln, men det erbjuder tyvärr ingen slutgiltig lösning på vårt författningspolitiska problem. Den enkla majoritetsregeln är nämligen behäftad med en förhållandevis allvarlig brist: den fungerar endast när dagordningen består av högst två alternativ. För att fungera väl måste majoritetsregeln utvidgas så att den rent praktiskt kan hantera fler än två alternativ. När vi har att göra med tre eller flera omröstningsalternativ kan vi exempelvis som i Sveriges riksdag utforma en voteringsordning där vi successivt tillämpar majoritetsmetoden för att därigenom stegvis komma fram till en slutlig vinnare. Redan på 1700-talet påvisade emellertid den franske upplysningsfilosofen Condorcet risken med s.k. cykliska majoriteter så snart mer än två personer skulle fatta beslut med mer än två alternativ på dagordningen. Problemet, som är känt under namnet Condorcets röstningsparadox, innebär helt enkelt att alternativ A förlorar mot B som förlorar mot C, som i sin tur förlorar mot A. Vad som är majoritetsviljan blir därmed godtyckligt därför att det beror på hur voteringsordningen utformats eller, om man så vill, manipuleras.

---

6 För en vidare analys se Hermansson 1990 kap. 7.

Detta problem kom att sysselsätta statsvetare och andra experter på omröstningsregler och beslutsmetoder i nästan tvåhundra år. En utväg syntes vara att försöka undvika Condorcets röstningsparadox genom att använda någon annan utvidgning av majoritetsregeln. Om man så vill kan det tolkas som försök att rädda demokratin genom att hitta ett annat sätt att förverkliga den allmänna principen om majoritetsstyrelse. Ett sådant förslag, som lanserades av Borda, en annan fransk tänkare från slutet av 1700-talet, är att tillämpa ett poängberäkningssystem ungefär som vid schlagertävlingar. Ett annat förslag är att helt enkelt följa flertalsprincipen, att utse alternativet med flest röster även om det inte räcker för en majoritet. Det har emellertid visat sig att alla dessa beslutsmetoder är behäftade med andra brister. Vad som blir omröstningsresultatet kan på ett eller annat sätt även här manipuleras. Det har inte heller varit till någon hjälp att överge tanken att beslutsmetoden måste vara en utvidgning av den enkla majoritetsregeln. Även de kollektiva beslutsmetoder som vi inte direkt förknippar med demokrati har mer eller mindre grava defekter.

Den fundamentala insikten att alla kollektiva beslutsmetoder på rent teoretiska grunder är bristfälliga förknippas i dag med nobelpristagaren Kenneth Arrows namn. Arrow presenterade i början av 1950-talet sin slutsats i form av ett omöjlighetsteorem inom ramen för det som kallas välfärdsekonomi. Den principiella betydelsen av Arrows teorem hänger samman med de förhållandevis beskedliga krav han ställer på en rationellt fungerande aggregeringsmetod. Som exempel kan nämnas att han nöjer sig med att kräva icke-diktatur, vilket givetvis är ett mycket svagare kriterium än anonymitet eller politisk jämlikhet. Trots att det för Arrows del således handlar om att formulera minimikrav når han fram till den mycket starka och kategoriska slutsatsen att önskemålen rent logiskt är omöjliga att uppfylla samtidigt. Andra forskare har sedan visat att hans teorem är ekvivalent med påståendet att ingen kollektiv beslutsmetod, annan än den rena diktaturen, kan göras garanterat immun mot taktikröstning och olika former av manipulation.

Ett par slutsatser kan dras av detta. Allra viktigast är att slå fast att det inte finns någon helt perfekt besluts- eller omröstningsmetod. Slutsatsen påverkas inte heller av att vi här enbart uppmärksammat beslutsmetoder som rymmer ett enda steg. Vår erfarenhet av folkomröstningar kanske får oss att tro att möjligheten till manipulation och godtycke är mindre i ett representativt system men så är det inte.[7] Därmed kan vi också konstatera att idén om att kunna genom aldrig så sinnrikt konstruerade institutioner reglera fram den perfekta demokratin, att genom rigorösa stadgebestämmelser lösa problemet, är och förblir en dröm. Vi tvingas således att göra avvägningar mellan olika värden. En andra synpunkt är emellertid att majoritetsregeln fortfarande framstår som ett slags

[7] Det är givetvis möjligt att utforma ett valsystem så att representationen rättvisemässigt blir näst intill perfekt men detta löser inte vårt problem att hitta en metod som på ett idealt sätt åstadkommer samstämmighet mellan väljarnas uppfattning och fattade beslut.

uppenbar lösning. När vi skall välja vilken beslutsmetod som bör användas finns mycket som talar för att metoder som är utvidgningar av den enkla majoritetsregeln är att föredra från demokratisk synpunkt.

Till detta argument kommer att det också idéhistoriskt är rimligt att förknippa demokratiskt beslutsfattande med majoritetsprincipen. När en gemenskap skall fatta kollektivt bindande beslut har det, som redan John Locke framhöll i *Second Treatise of Government*, framstått som naturligt att låta majoritetens uppfattning fälla utslaget. Det faktum att vi ibland kräver kvalificerad majoritet och andra konstitutionella tröghetsfaktorer kan uppfattas som ett slags försäkring mot nyckfulla förändringar till följd av tillfälliga opinionsförskjutningar. Den förhärskande uppfattningen är alltjämt att majoritetsbeslut är naturligt i en demokrati.

Dialogen som den enda möjliga lösningen

Den politiska idéhistorien kan i mångt och mycket tolkas som ett fortgående sökande efter en arkimedisk punkt som skulle kunna lösa alla de problem som nämnts ovan. Rader av tänkare har lanserat förslag på konstitutionella eller moraliska principer utifrån vilka detaljföreskrifter om hela samhällets uppbyggnad skall kunna härledas. De mest skarpsinniga teoretiska konstruktionerna har med rätta blivit berömda. En tankemässig kraftsamling som Rousseaus idé om allmänviljan kommer även fortsättningsvis att sysselsätta statsvetenskapliga forskare, även om vi förhoppningsvis lärt oss att förhålla oss skeptiska till hans anspråk på att ha funnit sanningen. De allra mest storslagna och utopiska tankekonstruktionerna ligger inte längre för oss, men fortfarande har vi en svaghet för de enkla lösningarna. Det är som om vi finner ett värde, utöver det rent metodiska, i att kunna renodla.

I dag är det ofta ekonomer som bjuder ut totallösningar för samhället härledda utifrån en enda enkel och självklar princip. Vår tids ledord är incitamentskorrekta procedurer, dvs. ett centralt bestämt och oföränderligt system av belöningar och bestraffningar som automatiskt löser problemen ovan (Buchanan 1995, jfr Myhrman 1994). Själva tankekonstruktionen i en sådan ekonomisk ingenjörskonst förutsätter sedan enighet endast om två grundläggande antaganden: individuellt nyttomaximerande aktörer och ekonomisk effektivitet.

Det finns ingen gräns för hur långt man sedan kan driva tanken att samhällets institutioner bör vara utformade så att de fungerar optimalt. Det vore också konstigt om vi som statsvetare skulle ifrågasätta att ekonomer ägnar sig åt det som de är bra på, nämligen att tillämpa en utomordentligt slagkraftig tankekonstruktion på ständigt nya områden. Vår uppgift är att påvisa dess begränsning genom att själva föreslå något bättre. En väsentlig utgångspunkt är då att ta fasta på de insikter som bland annat den ekonomiska forskningen själv har att erbjuda. Från Arrow har vi exempelvis fått lärdomen att idén om incitamentskorrekta beslutsprocedurer aldrig ensam förmår att ge oss någon slutgiltig lösning på hur det politiska systemet skall vara utformat. Problemet har en mycket generell räckvidd och gäller inte bara demokratin utan alla former av kollektivt agerande. Som nyligen visats av Gary Miller kan inte heller framgångsrika företag byggas enbart på idén om korrekta incitamentsstrukturer, eftersom detta skulle förhindra det nödvändiga interna samarbetet (medarbetarna skulle bara se till sitt eget bästa och inte till företagets, Miller 1992).

Detta gäller oavsett om incitamentsstrukturen premierar egenintresset eller någon annan personlig preferens. Problemet är att det inte är möjligt för någon att besitta tillräckligt mycket och tillräckligt korrekt information som krävs för att utforma incitamentsstrukturerna.[8] Om inte idén om incitamentskorrekta procedurer kan fungera i små (ekonomiska) samhällen som företag, så kan den inte heller göra det i det stora samhället (jfr Miller 1993). Politik, i betydelsen gemensamt fattade beslut, är nödvändigt inte minst för att den ekonomiska marknaden skall fungera väl. Överallt där vi har behov av kollektiva beslutsprocedurer tvingas vi att göra avvägningar mellan ibland motstridiga principer eller värden.

Demokratiteorin erbjuder således inte heller någon arkime-

[8] I mer formella termer kan man beskriva problemet som att de (ledningen) som är tänkta att konstruera de korrekta incitamentsstrukturerna, aldrig kan kontrollera för assymetrin i tillgången på information i komplexa organisationer. Därmed inte sagt att goda incitament är oviktiga, bara att detta inte kan vara tillräckligt för att lösa komplicerade koordineringsproblem.

disk punkt. Det finns inte någon enkel princip från vilken vi kan härleda lösningar på de konkreta författningsproblem vi nämnt ovan. Detta gör att tillvaron blir mer komplicerad än vad många av oss kanske hade hoppats. Men frånvaron av enkla lösningar bör inte föranleda uppgivenhet. Demokratin ordinerar i stället fortsatt samtal. Ytterst handlar demokratin om detta, nämligen att föra ett samtal myndiga medborgare emellan om sådana angelägenheter där vi ständigt är tvungna att finna praktiska lösningar, men aldrig får tro att vi funnit den slutgiltiga sanningen. Just förekomsten av ”omöjlighetsteoremet” och de andra problem vi pekat på visar att demokratins dilemma inte går att lösa genom att finna någon perfekt institutionell lösning som automatiskt skulle belöna ”det goda” beteendet och bestraffa ”det onda”.

Konflikten mellan t.ex. ”särintressen” och ”allmänintressen” kan inte lösas genom mekaniskt utformade institutioner. I stället är lösningen att demokratin måste vara så arrangerad att vi genom att lyssna till och delta i den politiska dialogen förmår att inte bara se till våra snäva egoistiska intressen av besluten, utan tvingas att lyfta oss till att begrunda frågorna i ett mera allmänorienterat perspektiv. Dialogens funktion är att vi skall bli mera toleranta och upplysta och att detta skall leda till bättre – i betydelsen mera allmänorienterade – politiska beslut. När argumenten tvingas upp på den offentliga arenan blir det svårt för aktörerna att bara säga att ”min grupp skall ha mer”. Den offentliga diskussionen innebär i stället ett tryck att rättfärdiga förslag utifrån någon allmän princip om vad som är ett kollektivt problem och därför kräver en kollektiv lösning.

I den demokratiska processen fyller den offentliga dialogen således inte alls enbart en dekorativ eller propagandistisk funktion. Tvärtom är den fungerande dialogen central därför att när frågorna förs upp från det privata till den offentliga diskussionen finns det starka skäl att anta att mera allmängiltiga argument måste presenteras för granskning. Vi har, som den brittiske statsvetaren David Miller hävdat, goda skäl att förvänta oss att den offentliga dialogen som process förändrar våra preferenser, må de vara egoistiska, fördomsfulla eller snävt partiska, till mera etiskt övervägda argument, vilket givetvis påverkar de offentliga beslutens in-

nehåll och karaktär (Miller 1993).[9] Vissa argument tål helt enkelt inte offentlighetens ljus, eller omvänt, den offentliga dialogen bidrar till att "tvätta" preferenserna (Goodin 1986). Detta kan också uttryckas som att vi som individer inför samma problem kan ha olika nyttofunktioner beroende på om frågan ställs som privat-individuell eller om den ställs som offentlig-kollektiv (Levi 1991).

Detta kan konkretiseras med hjälp av följande enkla exempel. Att delta i landets militära försvar med livet som insats är i ett individuellt nyttoperspektiv en högst irrationell (och därför oförklarlig) handling. Om frågan bara sågs i detta individuella perspektiv skulle de flesta välja att avstå och landet följaktligen stå oförsvarat. Om frågan förs upp på den offentliga dagordningen visar det sig emellertid i regel att en majoritet likväl är beredd att högst oegennyttigt ställa upp. Våra preferenser ändras i allmänhet därför att frågan förs upp till en offentlig dialog och angelägenhet, inte på grund av ett förändrat belöningssystem.[10]

Att mäta den svenska demokratin

Demokratidebatten har således givit oss flera viktiga lärdomar. Även om demokratibegreppet tillhör politikens mest populära honnörsord och med tiden fått ett alltmer uttunnat innehåll är det ändå möjligt att precisera begreppet så långt att det kan fungera som ett kritiskt analysinstrument. En för oss viktig undersökningsmetod är att relatera dagens Sverige till generella kriterier som härleds ur den internationella demokratidebatten. Vår avsikt är att med utgångspunkt från allmän demokratiteori ställa ett antal preciserade frågor om svensk demokrati. Denna rapport författas under övertygelsen att man med vetenskapliga metodkrav kan dra slutsatser om hur bra eller dåligt demokratin fungerar i ett land.

---

[9] I en mängd psykologiska experiment har man visat att om man ger deltagarna möjlighet till kommunikation och samtal om hur givna problem skall lösas, ökar deras vilja att se till det gemensamma bästa (allmänintresset) i stället för att bara se till sitt snäva egenintresse (se Miller 1993 och där anförd litteratur).

[10] Se vidare Levi 1991 och Rothstein 1994 kap. 5.

Debatten har också visat att demokratibegreppet inte låter sig reduceras till ett enda värde. Ett demokratiskt styrelsesätt måste samtidigt uppfylla flera olika och inbördes delvis oförenliga krav. Därmed uppstår demokratins inneboende dilemma som innebär att varje demokratiskt samhälle genom en kontinuerlig dialog måste hitta en praktisk lösning på dessa avvägningsproblem.

Hur har Sverige lyckats? Syftet med denna rapport är att bedöma om och hur dagens svenska samhälle uppfyller kraven på medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft. Vår ambition är att söka mäta detta genom två typer av jämförelse: dels hur den svenska demokratin fungerar i förhållande till demokratins normer, dels hur vi bedömer utvecklingen, vart trenden pekar. Så långt dataunderlaget tillåter försöker vi jämföra dagens Sverige med läget under 1970- och 1980-talen. Avsikten är att få ett underlag för slutsatser om huruvida situationen för svensk demokrati under de senaste årtiondena blivit sämre eller bättre.

I de följande kapitlen skall frågorna, så långt tillgängliga undersökningar tillåter, besvaras empiriskt. Därmed kan vi i slutkapitlet ge ett sammanfattande omdöme om i vilken mån dagens Sverige uppfyller de krav vi ställt på ett demokratiskt styrelsesätt.

2 Medborgarstyrelse

Medborgarstyrelse, det första av våra demokratiska värden, innebär att medborgarna styr sig själva under fria och jämlika former. Vår inledande precisering av detta värde följer gången i en rationell beslutsprocess: medborgarna skall själva bestämma vilka angelägenheter som skall göras till föremål för politiska beslut (*kontroll över dagordningen*); medborgarna skall ha möjlighet att bilda sig en självständig uppfattning i dessa frågor (*upplyst förståelse*); medborgarna skall ha möjlighet att delta effektivt i beslutsprocessen genom att rösta i de politiska valen (*effektivt deltagande: valrörelser*) och gå samman i föreningar (*effektivt deltagande: frivilliga medborgarsammanslutningar*); medborgarnas möjligheter att delta effektivt är särskilt angelägna när det gäller utvecklingen på det lokala planet (*effektivt deltagande: lokal självstyrelse*); varje medborgare skall ha lika möjlighet att delta i beslutsfattandet (*jämlikhet i beslut*); och slutligen måste varje medborgare tolerera andra medborgares rätt att ha avvikande meningar (*medborgarskap: tolerans*).

Kontroll över dagordningen

Det ställer sig inte alldeles enkelt att pröva i vilken utsträckning dagens Sverige lever upp till idealet att medborgarna själva skall avgöra vilka ärenden som görs till föremål för kollektiva beslut. I en representativ demokrati av svenskt snitt är det dock ett minimikrav att riksdagen har ett avgörande inflytande över den egna dagordningen. Om demokratin skall sägas fungera väl, måste folkets valda representanter ha kontroll över vilka frågor som kommer upp till behandling i den beslutsfattande församlingen. Idealet med en aktiv riksdag stämmer också väl med ledamöternas egna uppfattningar om riksdagens centrala uppgifter. Enligt leda-

möterna skall parlamentet både fatta de avgörande samhällsbesluten och på ett tidigt stadium förutse kommande samhällsproblem (Holmberg och Esaiasson 1988).

Hur ser då verkligheten ut? Den ovan refererade undersökningen, vars data är från en enkät med 1985 års riksdagsledamöter, visade att skillnaden mellan idealet och ledamöternas uppfattning av verkligheten inte var särskilt stor. Medan 85 procent svarade ja på att riksdagens centrala uppgift var att ”fatta de avgörande besluten för samhällsutvecklingen”, ansåg 65 procent att så också var fallet. Ledamöternas förhållandevis positiva uppfattning om den egna institutionens ställning bekräftas av annan forskning. Från 1970-talet och framåt har det skett en ”återparlamentarisering” av svensk politik; riksdagen har ingalunda varit regeringens transportkompani (Sannerstedt och Sjölin 1992).

Samtidigt har på senare tid riksdagens ställning som aktiv dagordningssättare kommit att ifrågasättas på nytt. Har verkligen det folkvalda parlamentet kontroll över vilka frågor som kommer upp till beslut i svensk politik? Maktutredningen pekade på att i åtminstone ett fall, nämligen näringspolitiken, var riksdagsledamöternas insats mer reaktiv än aktiv (Jacobsson 1989, jfr dock Hinnfors 1994).

Vi skall inleda granskningen av medborgarstyrelsen med att diskutera aktuella tendenser vad beträffar riksdagens relation till finansmarknaden, till regeringen och till Europeiska unionen. Bilden som tonar fram är allt annat än ljus.

Marknaden och den politiska dagordningen

Konsekvenserna av den rådande turbulensen på de internationella finansmarknaderna demonstrerar eftertryckligen att marknadens makt över den politiska dagordningen ökat på bekostnad av riksdagens. Om detta sakförhållande kan det knappast råda någon tvekan. Däremot kan vi inte instämma med den ofta framförda uppfattningen att det är aktörerna på de olika marknaderna som självsvåldigt tagit sig denna makt. Snarare har makten givits dem av ett politiskt system som medvetet eller omedvetet satt sig själv i beroendeställning.

Situationen är närmast den att man från båda håll kommit att

syssla med ”fel saker”. De stora upplåningsbehoven innebär att marknadsaktörerna tvingas att göra politiska bedömningar, vilket de inte alltid har kompetens eller legitimitet för att göra. Politikerna tvingas samtidigt till att göra ekonomiska bedömningar av de finansiella marknadernas utveckling, vilket vi inte heller är övertygade om är en klok arbetsfördelning.

Vad som orsakat denna situation är ännu inte klarlagt. Frågan är om de folkvalda när de beslutade att avreglera de finansiella marknaderna var medvetna om potentiella konsekvenser för kontrollen över den politiska dagordningen. Det förefaller alltmer troligt att besluten om avreglering fattades utan den grundliga beredning som deras dignitet borde krävt (Hansson 1990).

Ansvaret för att frågan inte genomlystes i den politiska diskussionen, förefaller, om man skall tro memoarlitteraturen, ligga delat mellan den dåvarande ledningen av finansdepartementet och riksbanken (Feldt 1992). Det har sagts att avregleringen var en nödvändig följd av utvecklingen på de finansiella marknaderna, men vad vi vet har detta ännu inte visats empiriskt. Att ett system läcker är i sig inte ett skäl att avskaffa en reglering. Det beror på hur stort läckaget är och vilka effekter regleringarna trots läckaget har. Bara för att det faktiskt smugglas en hel del narkotika över gränserna är vi knappast beredda att avskaffa tullpolisen.[1]

Att återinföra dessa regleringar är kanske inte möjligt eller ens önskvärt. Vi är inte övertygade om att möjligheterna till sekundsnabba kapitalrörelser över gränserna är av godo utan tvärtom kan orsaka panikartade, dvs. sakligt ogrundade, spekulationer mot enskilda länders valutor. Marknadens logik på denna punkt skall inte överdrivas. Från olika håll har det framförts argument för att införa någon form av skatt för att på så sätt dämpa spekulationsvilligheten. Om detta i dagens internationaliserade ekonomi verkligen skulle låta sig göras är emellertid osäkert.

Skälen till att de finansiella marknaderna tagit ett så starkt

[1] Vi vill påpeka att det när frågan kom upp fanns röster i riksdagen som varnade för vilka konsekvenser avregleringarna skulle kunna få för makten över kontrollen av den politiska dagordningen. När det gäller valutaregleringen varnade dåvarande riksdagsledamoten (s), tillika professorn i internationell ekonomi, Bo Södersten upprepade gånger åren 1987 och 1988 för vilka konsekvenser detta kunde få för den politiska dagordningen. Se riksdagens protokoll 1986/87 nr 132 och 1987/88 nr 122.

grepp om den politiska dagordningen är emellertid historia och vi väntar, som sagt, fortfarande på att forskningen skall ge oss besked om hur händelseförloppet skall förklaras. I grunden är dock problemet enkelt. Om de svenska väljarna/skattebetalarna/politikerna gör sig oberoende av att behöva låna stora summor för de offentliga utgifter de beviljat sig, minskar radikalt de finansiella marknadernas makt över den politiska dagordningen. Den som betalar själv bestämmer själv.

Bakom frågan om marknadens makt ligger givetvis frågan om förklaringen till det stora budgetunderskottet. Det förefaller finnas både teoretiska förklaringar och ett visst empiriskt belägg i den jämförande forskningen för att stora budgetunderskott förklaras av fyra faktorer vilka samtliga varit för handen i Sverige. Dessa är: a) politisk polarisering, b) koalitionsregeringar c) dålig kontroll av budgetprocessens utformning och d) konservativa regeringar. I det senare fallet är det enligt teorin genom att sänka skatter och skapa skulder som en regering – som i utgångsläget är intresserad av låga offentliga utgifter – binder den kommande regeringen – som är intresserad av höga utgifter – vid att spara. Detta gäller enligt teorin särskilt om den konservativt dominerade regeringen räknar med att efterträdas av en mer utgiftsvillig regering. Med utgångspunkt i en rationell nyttomodell har ekonomerna Torsten Persson och Lars E. O. Svensson kommit till följande slutsats: ”En regering som är konservativ i den meningen att den är mindre expansiv än dess (...) efterföljare, kommer att ta in mindre skatter och lämna efter sig en större offentlig skuldbörda än dess efterföljare skulle önska.”[2] (Persson & Svensson 1989:240f, jfr Aghion och Bolton 1990 och, för mera empiriska resonemang, Alesina och Perotti 1993.)

Däremot, och här finns det anledning att hyfsa den svenska debatten, finns det inga empiriska belägg för att länder med starka och med staten sammanflätade intresseorganisationer (korporatism) skulle ha högre budgetunderskott än deras motsatser (Garrett och Lange 1991). Andra typiska sådana länder, t.ex. Norge och Österrike, har till skillnad från Sverige relativt god ordning på sina offentliga finanser.

---

[2] Vår översättning från engelsk originaltext.

Konsten att reagera

Även vad gäller relationen till regeringsmakten tycks det ha inträffat en förändring som pekar mot att riksdagens initiativförmåga inte fungerar. På ett par centrala områden har den nuvarande regeringen tillsatt särskilda delegationer för att få fram politiska initiativ. Vi vill peka på två sådana, nämligen jämställdhetsdelegationen och massmediadelegationen.[3]

Dessa delegationer är inte offentliga utredningar av traditionellt slag som med relativt specificerade direktiv har att komma med förslag på lösning av någotsånär väldefinierade problem. I stället har de fått utomordentligt breda mandat av regeringen, inte minst att komma med uppslag, skapa debatt och ta politiska initiativ inom sina respektive områden, dvs. i klartext att sätta den politiska dagordningen. Man kan, till exempel när det gäller jämställdhetsdelegationens mandat, fråga sig varför en särskild sådan behövs för att ta initiativ och komma med uppslag när Sveriges riksdag i och med valet 1994 slagit världsrekord i andel kvinnliga ledamöter. Med andra ord: Vad är det för fel på de folkvalda, varför kan inte dessa anförtros att ta initiativ och komma med uppslag, dvs. att sätta dagordningen?

Vi är tveksamma till denna delegationspolitik av flera skäl. För det första ser vi dem som ett förstatligande av den politiska dialogen. I stället för en bred debatt om dessa frågor knyts experter, opinionsbildare och organisationsföreträdare upp i dessa för insyn slutna regeringsorgan. För det andra finns det en risk att partiernas och riksdagens initiativkraft blockeras just med hänvisning till delegationerna. För det tredje är deras ansvar oklart. Ledamöterna är varken ansvariga för några väljare eller har ansvar som tjänstemän/utredare.

I stället för denna oklara ordning skulle riksdagen kunna ta egna initiativ i dessa frågor genom ett nytt slags utredningsinstitut, förslagsvis kallat Riksdagens Offentliga Utredningar (ROU). Utskotten har delvis inlett en sådan ordning genom att man ordnat offentliga utfrågningar i särskilt viktiga ärenden där experter fått belysa någon fråga. Det borde vara angeläget för det folkvalda parlamentet att arbeta vidare längs denna linje. Även

[3] Liknande organ har inrättats inom näringslivsområdet och försvarspolitiken.

de politiska partierna har anledning att vara mer aktiva på denna punkt.

EU och den politiska dagordningen

Från den 1 januari 1995 är Sverige medlem av Europeiska unionen. Medlemskapet ställer självklart frågan om kontrollen över den politiska dagordningen på sin spets. Rent formellt innebär medlemskapet att riksdagen inte längre fullt ut kontrollerar sin egen dagordning, utan måste ta ställning till en mängd frågor som initieras från EU.

Om man ser EU som en utrikespolitisk fråga, dvs. en fråga om hur Sverige skall komma överens med andra länder, är det en etablerad lärdom att dessa frågor är tämligen problematiska från demokratisynpunkt. Detta hänger samman bland annat med kraven på sekretess och att regeringar i sina förhandlingar med andra regeringar anses behöva öppna förhandlingsmandat. Enligt folkrätten och enligt regeringsformen är det regeringen och inte riksdagen som företräder Sverige i EU (prop 1994/95:19 s. 532).

Det skall först påpekas att EU:s inflytande på den politiska dagordningen i Sverige skulle ha varit betydande även utan ett formellt medlemskap. Det formella medlemskapet innebär som, ofta sagts, att man byter stort inflytande över lite till lite inflytande över mycket. Det sker emellertid också ett annat slags förändring av politiken, vilket i en bilaga till konsekvensutredningen formulerades på följande sätt: ”Integrationspolitiken innebär också en politisk strukturomvandling. Nationella beslutsprocesser knyts samman på en övernationell nivå i gemensamma institutioner.”[4]

Frågan är vad denna politiska strukturomvandling får för konsekvenser på kontrollen över den politiska dagordningen. Vi vill här särskilt belysa att EU i hög grad är styrt av tjänstemän. På det konkreta planet handlar det om EU-kommissionens starka ställning, framför allt dess initiativrätt. Kommissionärerna, av vilka Sverige nu utsett en, utses på fem år och kan månne betecknas som EU:s ministrar, men de står inte under något parlamentariskt

---

[4] *Om Sveriges inflytande i den europeiska unionen. Bilaga 5 till EG-konsekvensutredningen.* Stockholm: Allmänna förlaget 1993.

ansvar och är således vare sig direkt eller indirekt folkvalda. Kommissionen är i realiteten närmast att betrakta som en ämbetsmannaregering. Kommissionens styrka i EU beror på att den dels är relativt oberoende av parlamentet, dels att dess roll är en blandning av en mängd olika funktioner, t.ex. administrativa, programmatiska, medlande, tekniska, krishantering, implementering och kontroll.[5] "Kommissionen er som sådan et enkeltstående fænomen i international sammenhæng", skriver dansken Peter Nedergaard i en ny bok om EU:s uppbyggnad (1994).

En stor del av kommissionens arbete, inte minst vad gäller utformningen av nya regleringar, sker i kommittéer där tjänstemän från kommissionen förhandlar med tjänstemän från de olika ländernas förvaltningar. I denna eurokrati utformas i stor utsträckning EU:s politik och därmed vilken dagordning som sätts av EU för Sverige. Dessa tjänstemän kan visserligen inte formellt binda sina regeringar men de hjälper kommissionen att söka lösningar som är acceptabla för regeringarna i respektive land. Begrepp som "bureaucratic intermingling", "co-operative bureaucracy" och "joint-policy-making-process", har använts för att karakterisera beslutsprocessen (Nedergaard 1994).

Även om EU-tjänstemännen formellt skall tjäna EU och inte sina respektive "hemländers" intressen, är det underförstått att här sker ett nationellt inflytande. Detta påpekades också som en av fördelarna med ett svenskt EU-medlemskap, dvs. att EU därmed skulle rekrytera något tusen tjänstemän från Sverige, vilket skulle innebära att Sverige påverkade EU:s dagordning.

Kommittéväsendet innebär också att det bildas möjligheter för betydelsefulla informella tjänstemannanätverk mellan nationella tjänstemän och EU-tjänstemän. Enligt en dansk studie innebär detta att det uppstår lojaliteter mellan tjänstemän från olika länder och EU-organ. Ett medlemslands hjälp i en situation används som bytesvara att inlösas för att hjälpa till i en annan situation. Makten över hur denna byteshandel fungerar ligger i "eurokra-

---

[5] Det har nyligen hävdats att EU-parlamentet är starkare än vad som ofta framhållits därför att dess förslag, om de antas av kommissionen, är lättare för ministerrådet att anta än att bara modifiera, eftersom bara kvalificerad majoritet behövs för att anta förslag, medan modifieringar kräver enighet (Tsebelis 1994).

tins" händer och är givetvis svåråtkomlig både för forskning och offentlig debatt.

Om man begränsar sig till kommissionen är antalet akademiskt utbildade, dvs. i praktiken handläggande, EU-tjänstemän drygt 4 000. Om man till dessa lägger de nationella tjänstemän som deltar i kommissionens ca 800 kommittéer och antar att det är tre tjänstemän i var och en av de femton nationella delegationerna, når man upp till summa 40 000 tjänstemän som utgör en slags europeisk fusionsbyråkrati (3 · 15 · 800 + 4 000 = 40 000) (Nedergaard 1994). Man kan med en tillspetsad formulering se EU-medlemskapet som att Sverige nu frivilligt släppt lös 40 000 tjänstemän att sätta dagordningen för den politiska debatten.

Det skall genast sägas att detta starka tjänstemannainflytande givetvis balanseras av det politiska inflytandet som statsråden kan utöva i ministerrådet och som de svenska ledamöterna i EU-parlamentet likaså kan utöva. Inte desto mindre vågar vi säga att den kategori som genom EU-medlemskapet mest kommer att öka sitt inflytande över den politiska dagordningen i Sverige är byråkratin. Detta intryck förstärks av att vi knappast kommer att se en traditionell offentlig politisk dialog på europeisk nivå. En sådan dialog förutsätter ett gemensamt språk och andelen svenskar som kan läsa eller skriva debattartiklar i de stora kontinentala dagstidningarna är utomordentligt begränsad.

Det finns dock de som värderat en utveckling mot ökad makt för EU-kommission som något positivt.[6] Utgångspunkten är då att de europeiska demokratierna är alltför svaga för att kunna ta itu med de stora problem som uppstått, främst i de offentliga finanserna och den stora arbetslösheten. I en stark kommission, balanserad av ett i huvudsak kontrollerande men ej initiativ-

[6] En sådan är Sveriges dåvarande representant i EFTA:s övervakningsorgan ESA, Nic Grönvall, som i en debattartikel hävdat följande: "Det unika med Europaunionens konstruktion är att regeringsmaktens förslagsrätt har ersatts av en byråkratins exklusiva förslagsmakt – en byråkrati som kan agera utifrån stor integritet, stor sakkunskap och visioner som inte är tyngda av gammaldags ideologier! Kommissionen är en heterogen byråkratisk myndighet som fattar kollektiva beslut. (...) Kommissionen, som kollektiv 'regering', har kunnat åstadkomma en politisk kraft som fört Europa framåt. Kommissionens exklusiva initiativrätt utgör, lagd i händerna på en kompetent och politiskt medveten kommission, en kraftkälla som saknas i de allra flesta nationella demokratier idag." (DN 94-05-14)

tagande EU-parlament, anser man sig ha funnit embryot till ett nytt styrelseskick som skulle kunna lösa de uppenbara problem som plågar många av Europas demokratier. Att kontrollen av dagordningen förskjuts bort från de folkvalda och till tjänstemannaorgan kan uppenbart också ses som en fördel. Ett nederlag för idén om de folkvaldas kontroll över den politiska dagordningen är det dock.

Vilka institutionella medel har då riksdagen skapat för att delta i det politiska arbetet inom EU? Riksdagen har till sitt förfogande en nyinrättad särskild EU-nämnd där statsråden skall redogöra för sina ställningstaganden och vilka initiativ de tar i bl.a. ministerrådet. Formellt ger detta riksdagen en rätt till samråd över Sveriges agerande i EU.[7]

Frågan är i vad mån lösningen med en EU-nämnd också kommer att innebära ett reellt inflytande för riksdagen. Från Danmark, som sedan länge haft en liknande konstruktion, finns det ny forskning på området att dra lärdomar ifrån.

De danska erfarenheterna är att den formellt starka ställningen för folketingets ”Markedsudvalg” begränsas av ett par faktorer. För det första kommer man oftast in relativt sent i beslutsgången, i regel efter det att den danska förhandlingspositionen lagts fast av tjänstemän och behandlats på flera ministerrådsmöten. Det betyder att man för det mesta enbart har att välja mellan att godta eller förkasta den position regeringen valt och att möjligheterna att påverka inriktningen är liten. Förklaringen, som är välkänd från den gängse förhandlingsteorin, är att i det inte anses möjligt eller lämpligt att öppet binda sig vid ett precist förhandlingsupplägg innan förhandlingarna går in i ett sista och avgörande skede. ”Markedsudvalget” får visserligen orientering om kommande förslag, men ser sällan de direkta direktiven till förhandlarna, vilket kan förklaras av att regeringen har intresse av att ha ett så öppet mandat som möjligt för att ha så stor handlingsfrihet som möjligt (Grønnegård Christensen m.fl. 1994, Grønlund 1994).

---

[7] I konstitutionsutskottets betänkande 1994/95 nr 22 heter det att regeringen ”skall rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som *regeringen bedömer som betydelsefulla* (s. 1, vår kursivering).

När det gäller att få kontroll över den nationella dagordningen i EU visar vidare de danska erfarenheterna att det uppstår problem i och med att ministerrådsmötena i EU är slutna och att man inte har rätt att få veta vilken ståndpunkt det egna landets representanter intagit, vilket i princip ger regeringen möjlighet att bortse från utskottets mandat utan att det upptäcks. I den svenska diskussionen har man sagt att statsrådens ställningstaganden skall bli offentliga, men någon garanti för att så faktiskt kommer att ske kan inte lämnas. Huvudintrycket från de danska erfarenheterna är dock att det inte är så att ministrarna handlat i strid med utskottets eventuella förhandlingsmandat (Grønlund 1994:53).

Den situation som ibland fått kritik från utskottet är när förhandlingarna i ministerrådet ändrat karaktär under själva ministerrådsmötet, såsom förhandlingar av denna karaktär ofta tenderar att göra. ”Markedsudvalget” har då menat att regeringen borde ha inhämtat ett nytt mandat i stället för att i den nya situation som uppkommit handla på eget bevåg, vilket av tids- och förhandlingsmässiga skäl oftast inte varit möjligt (Grønnegård Christensen m.fl. 1994).

Kort sammanfattat ger de danska erfarenheterna vid handen att systemet med en särskild EU-nämnd är ett steg på väg för att öka det nationella parlamentets inflytande över EU:s dagordning, men likväl en ganska osmidig instans (Nedergaard 1994:318). En realistisk bedömning är att systemet med en särskild EU-nämnd i sig inte är tillräckligt för att skapa en situation där riksdagen har kontroll över den svenska dagordningen i EU. I stället talar de danska erfarenheterna för att utskottet blir en instans där regeringen i efterhand förankrar sitt agerande i EU.[8]

Ett alternativ till systemet med enbart en särskild EU-nämnd är att de olika riksdagsutskotten förstärktes och att statsråden där sökte parlamentarisk förankring för Sveriges agerande i EU.

---

[8] Här finns en konstitutionell problematik, eftersom det är regeringen som folkrättsligt företräder Sverige i EU, så måste regeringen också ta det fulla parlamentariska ansvaret för sitt agerande. Riksdagen kan således inte formellt binda regeringen vid ett visst agerande, eftersom regeringens ansvar då skulle upphävas. EU-nämnden kan inte fatta beslut för hela riksdagen. Man kan emellertid, som konstitutionsutskottet hävdat, ”kunna utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden gett uttryck för i samrådet” (KU 1994/95 nr 22 s. 15).

Vi anser att man borde valt en lösning med de ordinarie utskotten för att möjliggöra ett parlamentariskt inflytande över den svenska dagordningen i EU.

Skälen är, för det första, att detta ligger i linje med vår föreställning om en "arbetande parlamentarism". Med detta menas att regeringen inte bara i efterhand söker stöd av och tolereras av riksdagen, utan att även den politiska dagordningen emanerar ur riksdagen. För det andra kan man knappast förvänta sig att tillräcklig sakkompetens inom de många områden EU reglerar kan återfinnas i en sådan begränsad krets som den nu verkande EU-nämnden.[9]

EU är i hög grad sektoriellt och det är därför logiskt att den parlamentariska förankringen i Sverige också följer sektorerna. Detta hänger samman med att vi anser att man inte bör betrakta EU-politiken som vore den en utrikespolitisk fråga. Skälet är självklart att EU-frågorna i så stor utsträckning kommer att handla om reglering av traditionellt inrikespolitiska spörsmål och att de ordinarie riksdagsledamöterna därför bör aktiveras i EU-politiken. Den valda lösningen med en EU-nämnd innebär tvärtemot att "först i efterhand kommer den sortens frågor, där normgivningsmakten har övergått till ministerrådet, kunna diskuteras i riksdagens utskott. En saklig prövning i utskottsform av ståndpunkter i ministerrådet blir därigenom formellt, och förmodligen också reellt, utesluten."[10]

Den nu valda lösningen innebär inte bara ett försvagande av riksdagens möjligheter att påverka dagordningen. Den innebär också att EU-projektets långsiktiga legitimitet kan undergrävas, därför att det kan framstå som en byråkratidriven och okontrollerad regleringsprocess. EU-nämnden bör som vi ser det finnas kvar för övergripande frågor och som en balans mot en alltför sektorsorienterad politik, men den sakpolitiska diskussionen om Sveriges linje i EU bör ske i fackutskotten.

Denna del om EU och kontrollen över den politiska dagord-

---

[9] Denna ståndpunkt har framförts i remissyttrande av samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden i Uppsala till EG-lagsutredningen (SOU 1994:10) författat av docent Sverker Gustavsson.

[10] a.a. s. 5.

ningen skall avslutas med några rader om EU-domstolen. Svensk politik har utmärks av att när det gäller kontrollen över den politiska dagordningen har domstolarna spelat en ringa roll. Motsatsen är naturligtvis USA:s högsta domstol som tagit initiativ i en mängd politiska frågor, de mest kända är kanske abortfrågan och frågan om segregering i skolorna. EG-medlemskapet innebär på denna punkt att Sverige direkt underordnas EG-domstolen. Denna domstol är visserligen långt ifrån lika aktivistisk som USA:s högsta domstol, men den är betydligt mer aktivistisk än vad som varit brukligt för domstolarna i Sverige (Bernitz 1992). Det kan komma som en överraskning för både svenska politiker och allmänheten att en domstol och delvis okända legala principer kan komma att spela en central roll i vissa frågor när det gäller att sätta den politiska dagordningen.

Upplyst förståelse: det offentliga rummet

Kravet på upplyst förståelse är grundläggande för den demokratiska processen. I Parisstadgan 1990, där ESK-länderna gemensamt formulerade demokratins grundsatser, fastslogs att varje människa utan åtskillnad har rätt till tanke-, samvets-, religions- och trosfrihet, yttrandefrihet, föreningsfrihet samt frihet att delta i fredliga sammankomster. Demokratin bygger på offentlig debatt. Men det finns en oro över att klyftan mellan de vackra orden och dagens realiteter blir allt större. Fungerar dagens Sverige verkligen enligt regeringsformens princip om ”fri åsiktsbildning”?

Ett centralt begrepp för att tanken om fri åsiktsbildning skall kunna omsättas i praktiken är det offentliga rummet. Demokratin förutsätter en offentlig dialog baserad på vissa samtalsregler. Det offentliga rummet gör det praktiskt möjligt att göra något tillgängligt för debatt, eftertanke, handling och moralisk-politisk förändring (Habermas 1983, Benhabib 1994).[11]

---

[11] I detta sammanhang kan vi endast antyda den internationella debatt om den fria åsiktsbildningen och demokratin som förs i Habermas spår (se t.ex. Calhoun 1993, Peters 1993 och Nussbaum 1994).

En tänkbar invändning är att ett begrepp som det offentliga rummet leder till en alltför idealistisk tolkning av den politiska processen. Är politik inte i stället en kamp mellan intressen där endast de råa maktresurserna avgör? Är det inte en orealistisk tanke att de politiska besluten fattas genom sakliga samtal där endast argumentens kvalitet fäller avgörandet?

Vårt svar är att det offentliga rummet förvisso är ett ideal och att det är en högst öppen fråga i vilken mån idealet är förverkligat. Det finns många politiska beslut som inte föregåtts av en god demokratisk dialog. Men det finns också olika slags politik. I rena fördelningskonflikter är politiken ett nollsummespel där den ena förlorar vad den andra vinner. Det finns emellertid också politiska beslut som leder till att allas situation förbättras. Det är i sådana sammanhang som det offentliga rummet har bäst förutsättningar att fungera (Majone 1994).

Enligt idealet borde det offentliga rummet vara öppet för alla och alla borde ha samma möjlighet att göra sig hörda. Endast argumentens innehåll borde vara utslagsgivande. I praktiken är dock inte det offentliga rummet isolerat från omvärlden. Tvärtom medför olikheter i fråga om makt och resurser att vissa personer och grupper antingen helt stängs ute eller endast hörs svagt medan andra är mycket röststarka.

Sveriges offentliga rum har i huvudsak genomlöpt samma historia som i övriga västeuropeiska stater. För några århundraden sedan hade kyrkan ett faktiskt och många gånger även rättsligt monopol på makten över själarna. Religionsfriheten och toleransen är relativt sena uppfinningar i Europas historia. Under 1800-talet fick den kyrkliga makten allt starkare konkurrens från världsliga intressen. Liberalisering och sekularisering ledde till en gryende mångfald i det offentliga rummet. Politiker och andra folkledare blev viktiga opinionsbildare i demokratins barndom.

I dag skulle det vara ännu svårare att peka ut en enda grupp med monopol på tankemakten. Konkurrensen om uppmärksamhet förefaller tvärtom bli allt hårdare. Ändå är det uppenbart att en grupp har skaffat sig en särställning i det offentliga rummet. Massmedierna spelar i dag en avgörande roll för det offentliga samtalet. Journalisten uppträder samtidigt som pjäsförfattare, aktör, regissör och recensent.

Endast ett fåtal personer har möjlighet att själva skaffa sig primärinformation om de maktprocesser som formar samhällets framtid. För den helt dominerande delen av befolkningen är kunskapen indirekt. Tillträdet till det offentliga rummet bestäms i hög grad av massmedierna. En stor del av makten över den politiska dagordningen vilar hos journalisterna. En bedömning av den fria åsiktsbildningen och därmed för demokratins funktionssätt måste därför i betydande utsträckning bygga på en värdering av massmedierna och journalisterna.

Utgångspunkten för vår bedömning är maktutredningens specialgranskning av det svenska massmediesamhället (Petersson och Carlberg 1990). Frågan är om dess slutsatser fortfarande gäller. En jämförelse mellan denna undersökning och dagens förhållanden ger ett femårsperspektiv på förändringarna i det svenska massmedielandskapet. Fungerar dagens massmedier bättre eller sämre från demokratisynpunkt?

Maktutredningen konstaterade att det svenska massmediesystemet med utgångspunkt från kravet på mångfald uppvisade klara brister. Nyetablering av traditionella dagstidningar har i praktiken upphört. Ägandet av den regionala pressen blev alltmer koncentrerat. Medborgarnas valmöjligheter var till följd av lokala tidningsmonopol ofta starkt begränsade. Sveriges Radio hade ännu en monopolliknande ställning.

Under de gångna fem åren har situationen när det gäller dagspressen knappast förändrats, åtminstone inte till det bättre. Den regionala ägarkoncentrationen är minst lika påfallande och Bonniers dominerande ställning har ytterligare förstärkts. De största förändringarna har ägt rum inom etermedierna. Satellit- och kabeltekniken har lett till att hushållen fått tillgång till ännu ett antal TV-kanaler. Samtidigt hotar dock en maktkoncentration genom Stenbecks ökande inflytande över produktion och distribution av TV-program.

Genom den privata lokalradion har även mindre orter fått ett starkt ökat utbud av nya FM-stationer. I rent kvantitativt avseende har därför mångfalden inom etermedia ökat. Fler kanaler leder dock inte självklart till fler åsikter. Det ökade utbudet av TV-kanaler och radiostationer har knappast lett till en höjning av kvaliteten i samhällsdebatten. Det mest positiva som kan sägas är

att det finns en potential för ökad politisk mångfald (och mer rockmusik).

Närradions införande i slutet av 1970-talet innebar att det lokala föreningslivet fick tillgång till radiosändningar med kort räckvidd. Närradion har visserligen utnyttjats för att sprida föga rumsrena politiska åskådningar, men innebar ändå en vidgning av yttrandefriheten. Det gamla radiomonopolet var definitivt brutet.

Maktutredningen konstaterade vidare att det journalistiska sättet att beskriva verkligheten undan för undan vunnit insteg också i andra delar av samhällslivet. Det offentliga samtalet blir därmed alltmer präglat av massmedias språk med dess favorisering av tillspetsning, konkretisering, dramatisering och personifiering.

Denna massmediernas dominans i den politiska opinionsbildningen riskerar leda till att politikens unika drag suddas ut. I vissa avseenden finns det nämligen en grundläggande motsättning mellan massmedias och politikens tolkningsramar. Massmedia betonar den enskilda händelsen, medan politiken framhäver sambandet mellan händelser och ideologiska helhetsperspektiv. Massmedia framhäver personer, medan idéer och principer spelar en mycket större roll i politiken. Massmedia kräver enkla svar på enkla frågor, politiken arbetar med kompromisser och avvägningar mellan svårförenliga krav.

Att massmediernas tolkningsramar kan ha mycket negativa konsekvenser för den demokratiska dialogen visas i den mediala behandlingen av exempelvis invandrare. Massmedierna fokuserar bevakningen nästan enbart på problem där invandrare är inblandade och på konflikter mellan infödda svenskar och invandrarsamhället (Brune 1990, Diskrimineringsutredningen 1985).

Undersökningen 1990 var relativt försiktig i sina slutsatser. Frågan huruvida mediernas ökade betydelse i det offentliga samtalet totalt sett lett till ökad allsidighet och saklighet lämnades öppen. Sedan maktutredningen avslutades har flera nya undersökningar publicerats. De understryker maktutredningens slutsatser och ger ytterligare anledning till oro.

Fyra massmedieforskare har jämfört hur ett antal dagstidningar skildrade samhälle och politik åren 1925, 1955 och 1987. På tju-

gotalet ställdes många frågor, men det gavs få svar. På femtiotalet tillhandahölls förståndiga svar på samhällets frågor. På åttiotalet hade medierna övertagit en stor del av den sociala och politiska kommunikationen och hade upphört att spegla andra kommunikativa aktiviteter. Tidningarna formulerade själva svar på frågor som ingen egentligen ställt. Journalisten hade blivit den främste problemlösaren. Journalistiken hade, genom att skriva bort aktörerna ur sina lägesbeskrivningar, bidragit till ett skapa ett system som framstår som opåverkbart (Ekecrantz, Olsson, Pollack och Sahlstrand 1994).

TV-journalistiken har förvisso lett till att informationsmängden ökat. Frågan huruvida journalistiken bidragit till att förbättra demokratins offentliga rum är mer svårbedömd. En avhandling kommer till en kritisk slutsats. Televisionens faktaskildringar och dokumentärprogram gör anspråk på att ge en bild av sanningen. Men berättartekniken står delvis i motsats till demokratins krav på reflektion, självreflektion och metareflektion och kan därmed knappast bidra till ökade kunskaper och fri åsiktsbildning (Stoehrel 1994).

Amerikanska undersökningar har givit tydliga belägg för att massmediernas sätt att skildra politiken bidrar till att öka väljarnas cynism och politikerförakt. Individen förvandlas från delaktig medborgare till skeptisk åskådare (Cappella och Jamieson 1994). Dessa olika slutsatser ger sålunda en ganska mörk bild av massmediernas bidrag till demokratins offentliga rum. I själva verket är situationen ännu allvarligare. Måttstocken är nämligen inte oföränderlig. Kraven på det offentliga samtalets kvalitet måste ställas allt högre. Det efterindustriella samhället blir alltmer komplext och kräver ett fortlöpande utbyte av kunskaper och erfarenheter. Medborgarnas stegrade anspråk på insyn och delaktighet i samhällets beslutsprocesser ställer informationsförmedling och debatt inför helt nya utmaningar. Med medlemskapet i EU får den representativa demokratin ytterligare en nivå och problemet med insyn och offentlighet får än starkare aktualitet. Arbetslösheten och statsskulden ställer krav på ekonomiska och politiska omprövningar. De svårlösta dilemman som därmed aktualiseras fordrar avvägningar, hänsyn och kompromisser. Demokratins framtid är starkt avhängig av ett kvalificerat offentligt

samtal. Dagens massmedier har allt svårare att fylla dessa viktiga uppgifter.

Det kan tilläggas att några av massmediernas starkaste kritiker, enligt maktutredningens undersökning, finns inom medierna själva. Flertalet journalister är allvarligt bekymrade över gapet mellan ideal och verklighet. Enligt journalisterna bör medierna sätta in skeenden i ett större sammanhang, vara en självständig kritiker och ge röst åt de svaga. Men endast få journalister anser att dessa uppgifter faktiskt fylls av dagens medier.

Vår tolkning av demokratibegreppet skiljer sig uppenbarligen från en demokratisyn som var förhärskande under den svenska modellens glansdagar. Tanken på ”servicedemokrati” reducerade väljaren till en leverantör av isolerade krav. Vår demokratimodell ställer högre krav på åsiktsbildningen. Demokratins dilemman och avvägningskrav är inte en angelägenhet enbart för den politiska eliten utan för alla medborgare. Ett av det offentliga rummets stora problem är därför massmediernas och journalismens dominans.

Massmediernas dominerande plats i det offentliga rummet har skapat en allvarlig obalans. Med en viss hårdragning kan man hävda att det fattas en nivå i den svenska offentligheten. Vi har en mediestyrd dagsdebatt och en abstrakt akademisk debatt. Men vi saknar i mångt och mycket en viktig mellannivå. Var kan man diskutera politiskt utvecklingsarbete på medellång sikt? Utredningsväsendet har förtvinat. Folkrörelserna har inte längre samma betydelse som forum för den demokratiska dialogen. Vi har knappast några tankesmedjor som i USA eller stiftelser av tyskt och österrikiskt snitt. De politiska partierna har inte lyckats fylla detta vakuum. Konsekvensen har blivit en utarmning av det offentliga samtalet. Problemet är inte bara massmediernas styrka utan även alternativens svaghet.

I visst avseende har mångfalden ökat i det svenska medielandskapet. Inte minst framväxten av en ny informationsteknologi bidrar till att öka mångfalden. Tekniken underlättar för små, avgränsade grupper att kommunicera inbördes. Ett exempel är de nyhetsgrupper kring aktuella ämnen som snabbt bildas och upplöses på Internet. Tekniska landvinningar gör det här möjligt för nya röster att göra sig hörda.

Även om mångfalden i sig bidrar till att öka pluralismen så har utvecklingen ändå klara risker. Samtalen förs inom avskilda tankegetton. Medlemmarna förenas av gemensamma symboler, koder och riter. Problemet är att samtalet förs inom, men inte mellan kotterierna. En samling välisolerade garderober bildar inget offentligt rum.

Det offentliga rummet har främst varit aktuellt på nationalstatsnivå, i viss mån även lokala samfälligheter. Internationaliseringen och utvecklingen i riktning mot ett globalt medborgarsamhälle gör att begreppet det offentliga rummet snabbt får ökad aktualitet även i övernationell skala (se t.ex. Rosenau 1990 och Wendt 1994).

Som medlem i EU måste Sverige dessutom ta ställning till den europeiska mediepolitikens framtid. De senaste åren folkomröstningar i Danmark, Irland, Frankrike, Schweiz, Österrike, Finland, Sverige och Norge visar att stora medborgargrupper står främmande eller helt avvisande inför Europeiska unionen. Ett av EU:s stora problem är bristen på folklig förankring och demokratisk legitimitet. Det nära sambandet mellan demokrati och offentlighet gäller även på europeisk nivå. Först när tillräckligt många medborgare känner att de har tillräckligt mycket gemensamt med invånarna i andra europeiska länder finns det förutsättningar för en vital folkstyrelse. Den europeiska demokratins framtid är därför i högsta grad beroende av huruvida det bildas ett offentligt rum som omfattar hela Europa. En fungerande EU-demokrati kräver strängt taget en gemensam politisk dialog från Kreta till Kiruna.

Effektivt deltagande: valrörelser

Den enskilt viktigaste institutionen för effektivt deltagande i svensk demokrati är förstås de politiska valen. Genom valhandlingen får medborgarna möjlighet att kontrollera sittande makthavare och att uttrycka preferenser för framtiden. Valen och tillhörande valrörelser är i själva verket ett enastående tillfälle att utöva den liberala demokratins ideal: självständigt reflekterande människor som under jämlika villkor först för en diskussion och

sedan fattar beslut i de frågor de själva fastställer som gemensamma angelägenheter.

I den svenska representativa demokratin har partierna en central ställning. Den högt uppställda målsättningen om effektivt deltagande antas uppfyllas enligt doktrinen om det ansvarstagande partiet. Partierna går till val på specifika program, väljarna tar ställning till de olika programmen, partiet (-erna) med starkast väljarstöd bildar regering och vid nästa val utvärderas regeringssidan och övriga partier på nytt.

Enligt svensk tradition är det partiernas uppgift att formulera de program som utgör basen för valhandlingen, medborgarna har att välja mellan färdiga alternativ snarare än att själva formulera angelägna uppgifter för den kommande mandatperioden. Den svenska modellen torde i detta avseende representera en ytterlighetsposition. I andra mindre partidominerade länder, exempelvis USA, är det mer legitimt för kandidaterna att vid programformuleringen hänvisa till rådande folkliga opinioner.

Den svenska traditionen att lägga stor vikt vid sakinnehållet i politiken sådant det framträder i partiernas valprogram får ytterligare en konsekvens för förståelsen av doktrinen om det ansvarstagande partiet. Partiernas personliga företrädare som skall genomföra programmen – partiledarna och andra valda representanter – tillskrivs underordnad betydelse för väljarnas ställningstagande. I bland annat detta avseende kommer det ökade inslaget av personval att innebära ett principiellt viktigt brott mot tidigare förhållanden.

Utifrån doktrinen om det ansvarstagande partiet kan två minimikrav på valrörelserna formuleras: de skall ge relevant underlag för en utvärdering av regeringssidans insats under den gångna mandatperioden, och de skall ge den nya regeringen ett meningsfyllt mandat för den kommande valperioden. En diskussion om den svenska valrörelsens ställning som institution för effektivt deltagande bör ta sin utgångspunkt från dessa båda krav.

Låt oss dock till en början konstatera att doktrinen om ansvarstagande partier rymmer en rad generella problem som drabbar inte bara Sverige utan också de flesta andra representativa demokratier. Väljarna röstar inte enbart på partiernas program, mediernas bevakning handlar om ovidkommande ting och parti-

ernas program är så sammansatta att väljarna tvingas köpa ett paket där man inte accepterar alla komponenter (socialdemokraterna hade som bekant inte majoritetsstöd för att införa löntagarfonderna, amerikanska folket gav inte Reagan mandat för att skära ned på välfärdsprogrammen 1980 osv.). Statsvetenskaplig forskning har visat att vinnande partier som regel inte har något positivt mandat för att genomföra sitt program, som bäst kan partiet hoppas på ett negativt mandat, att programmet är åtminstone accepterat av väljarna (se t.ex. Kelley 1983).

Men samtidigt som problemen är uppenbara skall också påpekas att forskningen friar partierna på två viktiga punkter: I åtminstone de auktoritativa dokumenten från valrörelserna (manifest, TV-debatter) kommer inte partierna med särskilt många konkreta löften om utgiftsökningar, och när sådana löften avges så infrias de också i allmänhet (Budge, Robertson och Hearl 1987, Krukones 1984, Kalogeropoulou 1989). Vidare finns det ett klart samband mellan vilka sakområden som det vinnande partiet prioriterar under valrörelsen och hur mycket pengar som anslås till respektive område. Genom att notera vad partierna tar upp i sina auktoritativa dokument får alltså väljarna en relativt god indikation på hur partiernas prioriteringar ser ut efter valet (Budge och Hofferbert 1990). Något annat vore också förvånande, eftersom det tär på ett partis förtroendekapital att lova utan att leverera.

I förhållande till andra partidominerade representativa demokratier har svenska valrörelser två organisatoriska särmärken.

Det *första* kännetecknet är att nyhetsjournalisterna i framför allt TV har haft ovanligt stora förutsättningar att påverka valrörelsernas innehåll. Nyhetsjournalisternas starka ställning bottnar i faktorer som att det har funnits ett fåtal dominerande nyhetsmedier (framför allt Rapport och TV-Aktuellt), att svenska partier har haft minimala möjligheter att själva styra innehållet i etermedierna (i de allra flesta andra länder får partierna utveckla sina budskap i egenproducerade TV-program) (Esaiasson 1992) och att den svenska journalistkåren har en ovanligt homogen uppfattning om hur deras uppdrag skall utföras (Weibull 1991).

Det *andra* kännetecknet är att det finns unikt många institutioner för direkt åsiktsutbyte mellan partierna och övriga huvud-

aktörer. Svenska valrörelser har under hela efterkrigstiden avslutats med en fristående debatt mellan de ledande partiföreträdarna, och därutöver har det anordnats timslånga utfrågningar med respektive partiledare. Inget annat land har en så lång tradition av direkta meningsutbyten mellan partierna och ger så rika tillfällen för oberoende journalister att pressa politiker på besked i olika frågor.

Det är vår bedömning att det första förhållandet – det betydande journalistinflytandet – huvudsakligen har varit till men för uppfyllandet av de två målsättningarna för valrörelserna, medan det senare förhållandet – de institutionaliserade formerna för meningsutbyte – har varit ett betydande plus.

Nyhetsjournalisternas sätt att bevaka politiken tenderar av skäl som utvecklades i föregående avsnitt att ge ett snedvridet beslutsunderlag för medborgarna. De direkta meningsutbytena mellan politikerna ger däremot medborgarna tillfälle att bilda sig en uppfattning om partiernas program för den kommande mandatperioden.

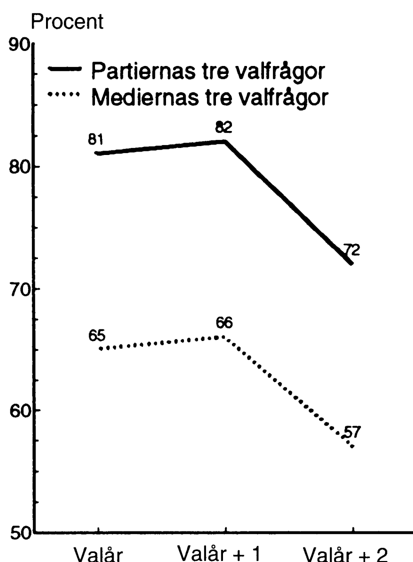
Med hänvisning till doktrinen om det ansvarstagande partiet är det befogat att partierna har det avgörande inflytandet över vilka frågor som kommer upp till diskussion under valrörelsen. Det främsta – enda – argumentet för att nyhetsjournalisterna skall vara med och bestämma dagordningen är att partierna därigenom tvingas att tala om sakfrågor och omständigheter som man annars skulle smita undan kollektivt. Risken för att partierna kollektivt underlåter att ta upp vissa ämnen skall vägas mot riskerna som är förknippade med den journalistiska arbetsmetoden och med den omständighet att journalisterna inte har något ansvar för händelseutvecklingen under den kommande mandatperioden. I denna maktkamp mellan journalister och politiker tar vi som nämnts partiernas parti.

Valrörelsen 1994 markerar i detta avseende en positiv utveckling. Den förändrade mediestrukturen med ett stort antal nya etermedier och utökade sändningar i etablerade kanaler innebar en marginalisering av de tidigare så dominerande nyhetsprogrammen Rapport och TV-Aktuellt. Därigenom fick inget enskilt nyhetsinslag lika orimligt stor betydelse som tidigare kunde vara fallet. Samtidigt bibehölls, och till och med utökades, antalet till-

fällen för medborgarna att möta politikerna i mer debatterande fora (jfr Asp 1994).

Uppfattningen att partierna snarare än nyhetsmedierna bör ha det avgörande inflytandet över valdebattens innehåll underbyggs även av systematiska empiriska observationer. Vid en granskning av valrörelserna 1988 och 1991 visar sig partiernas högst prioriterade valfrågor ha varit mer aktuella för väljarna under de kommande åren än vad de högst prioriterade frågorna i nyhetsmedierna var.

Figur 2.1. Andel väljare som anser att partiernas och mediernas tre största valfrågor är viktiga samhällsproblem under de efterföljande åren (genomsnitt för perioderna 1988–90, 1991–93).[12]



[12] Kommentar: Sifforna i figuren anger den summerade andelen väljare som anser att respektive sakfråga är ett viktigt samhällsproblem. Maxvärdet för varje datapunkt i figuren är alltså 300 procent (samtliga intervjupersoner anger att partiernas respektive nyhetsmediernas högst prioriterade frågor är viktiga samhällsproblem). Uppgifterna om nyhetsmediernas sakfrågeprioriteringar är hämtade från Kent Asps återkommande medieundersökningar vid Göteborgs universitet. Uppgifterna om partiernas sakfrågeprioriteringar har samlats in av forskningsprojektet "Partiernas opinionspåverkan", som leds av Peter Esaiasson. Data om väljarnas uppfattningar om viktiga samhällsproblem (en öppen frågeformulering) samlas in av de av Sören Holmberg och Lennart Weibull ledda SOM-undersökningarna vid Göteborgs universitet.

I figur 2.1 har vi tagit fasta på de tre högst prioriterade sakfrågorna i nyhetsmediernas respektive partiernas valdebatt (manifest och partiledardebatt). Därefter har vi undersökt hur stora andelar av väljarna som ansåg de olika frågorna vara viktiga samhällsproblem under de kommande åren, dels månaderna efter valet, dels ett respektive två år efter valet. Slutsatsen är enkel: den som enbart följer partiernas valdebatt får en bättre uppfattning om framtidens angelägna samhällsproblem än den som enbart följer mediedebatten.

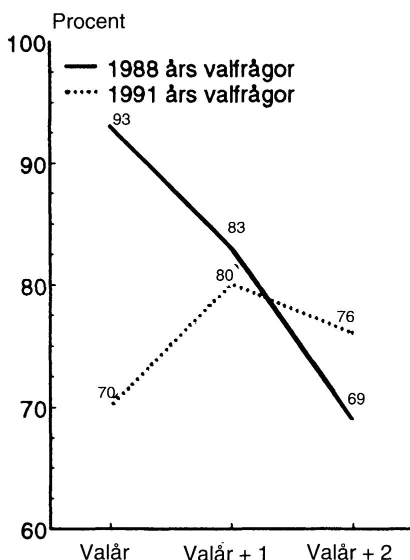
Inom denna huvudregel finns det förstås bättre och sämre valrörelser. Vi hävdar att när det gäller att förse den kommande regeringen med ett välgrundat mandat är 1988 års valrörelse en av de sämsta under överskådlig tid. Mediernas snedvridning genom bland annat uppmärksamheten på Ebbe Carlsson-affären och den ensidiga koncentrationen på miljöfrågorna är väl känd. Men inte heller partierna lyckades överhövan väl att förbereda väljarna på de kommande angelägna problemområdena. Väljarna fick ingen föraning om den kommande ekonomiska krisen och om den kraftigt ökande arbetslösheten.

1991 års kampanj var i detta avseende bättre. Medborgare som tog fasta på innehållet i partiernas valmanifest och politikernas uttalanden i avslutningsdebatten fick en föreställning om vad som skulle komma att hända. Figur 2.2 demonstrerar att de frågor som partierna prioriterade i valdebatten 1991 efter hand betraktades som allt viktigare av väljarna medan 1988 års frågor sjönk i uppfattad betydelse.

Tilltron till slutsatserna stärks ytterligare av att de observerade mönstren är än tydligare i samband med valet 1994. När analyserna prövas på 1994 års valrörelse – i skrivande stund finns förstås enbart data från väljarnas uppfattningar månaderna efter valet – framkommer att i synnerhet partierna men även nyhetsmedierna lyckades bättre än vid tidigare undersökningstillfällen med att prioritera frågor som stå i samklang med väljarnas uppfattningar om viktiga samhällsproblem. Valrörelsen 1994 markerade även i detta avseende en positiv utveckling.

Jämförelsen mellan valrörelserna föranleder ett par kommentarer. För det första är det ett positivt tecken att såväl partier som nyhetsmedier tagit lärdom av misstagen från 1988, systemet har

Figur 2.2. Andel väljare som anser att partiernas tre största valfrågor var viktiga samhällsproblem under de efterföljande åren.



Källor: se figur 2.1.

fungerat självkorrigerande. För det andra kan det hävdas att doktrinen om det anvarstagande partiet fungerade även 1988. Det värsta syndarpartiet, socialdemokraterna, drabbades hårt vid valet 1991. Väljarna hade inte förberetts på krispaket, skattereformer, avregleringar av mediemarknaden och EU-ansökningar, och det straffade sig.

Vår allmänna slutsats är att valrörelserna fungerar acceptabelt som institution för effektivt deltagande och att utvecklingen har gått i positiv riktning hittills under 1990-talet. Särskilt betydelsefullt är att partier och nyhetsmedier visat förmåga att korrigera tidigare misstag. Vidare är traditionen med direkta meningsutbyten mellan partierna en styrka för den svenska representativa demokratin som bör vårdas väl. En avslutande fri debatt mellan partiledarna utan närmare inblandning från journalisterna markerar att det är partierna som har huvudansvaret för den kommande mandatperioden.

Samtidigt finns det anledning peka på brister, svagheter och problem som måste uppmärksammas inför framtiden. Väljarna är kritiska gentemot partiernas sätt att driva valagitation, i synnerhet mot tendenserna till ”käbbel” (Gilljam och Holmberg 1993). Det som uppfattas som käbbel är troligen den politiska debattens tre typiska ingredienser: att skylla ifrån sig, att hålla motståndarna som skyldiga för alla negativa händelser och att ta åt sig äran för allt positivt som inträffar. Att begära att politikerna helt skall upphöra med dessa verksamheter och i stället börja argumentera på matematikseminariets villkor är fåfängt och knappast heller önskvärt – under hela 1900-talet har partierna ägnat mer tid åt att kritisera varandra än åt att utveckla egna positioner – men det borde ligga i partiernas eget intresse att debattera på ett för medborgarna mer lättillgängligt sätt.

Den nya mediestrukturen som har uppstått kan tänkas öka klyftorna mellan en intresserad valmanskår och en marginaliserad grupp av ointresserade röstskolkare. Det är viktigt att valdebatten inte utvecklas till ett forum för initierade utan att det finns relevant information i en mångfald av kanaler.

Partiernas tolkning av doktrinen om det ansvarstagande partiet lägger ansvaret för framtagande av program på den egna organisationen. Medborgare utan personlig kontakt med partiväsendet har små möjligheter att utöva inflytande. En större öppenhet under förberedelserna av valrörelserna – det kan gälla både kandidatnominering och programformulering – skulle sannolikt stärka partiernas legitimitet.

Valrörelsen som institution klarar de kortsiktiga frågorna hyggligt men är avsevärt mindre lämpad för långsiktiga och komplexa problem. Uppenbart är att vi aldrig röstade om övergången från agrarsamhälle till industrisamhälle. Men det finns också andra exempel. Miljöforskarna har demonstrerat att sammansatta problem som växthuseffekten svårligen kan lösas via valrörelsediskussioner. Än mer konkreta exempel är att flera av grunddragen i dagens samhälle aldrig varit uppe till diskussion under valrörelserna: bilsamhället, mediesamhället och det mångkulturella samhället (trafikfrågor, mediefrågor och invandrarfrågor har alltid haft en undanskymd plats i valdebatterna) (Brandorf, Esaiasson och Håkansson 1994). Samtliga dessa grundläggande samhällsföränd-

ringar har föregåtts av politiska beslut som aldrig ventilerats i val.

I dagsläget har politikerna begränsade förutsättningar att tänka långsiktigt och förutse problemen innan de blir akuta, och nyhetsmedierna är dem knappast behjälpliga i arbetet. Denna svaghet är ännu ett stöd för tesen om avsaknaden av kvalificerad debatt på medellång sikt. Svensk demokrati behöver fler institutioner för reflekterande eftertanke.

Folkomröstningar

Folkomröstningen om svenskt EU-medlemskap gav medborgarna ytterligare ett tillfälle att utöva effektivt politiskt deltagande under 1994. Med totalt fem folkomröstningar är detta institut relativt oprövat i vårt land. Visserligen finns det länder som aldrig haft några folkomröstningar men det finns åtskilliga länder som haft avsevärt många fler än Sveriges fem.

Folkomröstningsinstitutet har genom åren behandlats vårdslöst av Sveriges politiker. Omröstningarna har i allmänhet föregåtts av dubiösa dribblingar för att säkra en önskad valutgång. Anmärkningsvärt är att omröstningar med tre alternativ, som tillämpades vid både pensionsomröstningen 1957 och kärnkraftsomröstningen 1980, inte har förekommit i andra västländer under efterkrigstiden (Gilljam 1994).[13] Manipulerandet med flera omröstningsalternativ är en föga hedrande svensk specialitet.

EU-omröstningen kan i mindre utsträckning kritiseras för politisk manipulation. Den kanske allvarligaste kritiken gäller turordningen mellan de fyra ansökningsländernas omröstningar. Ordningen med först Österrike, därefter Finland och Sverige och sist Norge var den bästa tänkbara för den som ville praktisera en dominostrategi för att övertyga om medlemskapets fördelar. Sannolikheten att just denna turordning skulle ha uppkommit vid ett slumpmässigt förfarande är bara 4 procent. Ur demokratins synvinkel hade det varit mer tilltalande att antingen avhålla omröstningarna samtidigt eller att lotta fram turordningen bland åtminstone de nordiska länderna.

---

[13] Enda undantaget är en dansk omröstning om sänkt rösträttsålder 1953. Alternativen i den danska omröstningen var: bibehållen 25-årsgräns, en sänkning till 23 år och en sänkning till 21 år. Måhända typiskt för folkomröstningar fick mittenalternativet starkast stöd.

Tillgängliga undersökningar ger annars ett förhållandevis gott betyg åt den svenska EU-kampanjen. I jämförelse med den åtskilligt mycket mer tidsutdragna norska kampanjen, där de båda sidorna snabbt intog låsta positioner och där det av allt att döma förekom mycket lite sökande argumentation, bedrev huvudaktörerna en återhållen och sansad debatt. På väg hem från vallokalerna var också medborgarna mer positiva till folkomröstningsinstitutet än efter kärnkraftsomröstningen 1980 (Holmberg 1994).

Medborgarna har vid båda de senaste folkomröstningarna tagit uppgiften på allvar. Välbesökta studiecirklar kring energifrågor och europeiskt samarbete vittnar om högt uppställda ambitioner. Ställda inför den enda rimliga valsituationen i en folkomröstning – två klara huvudalternativ, ja eller nej – angav också de allra flesta medborgare sin uppfattning i sakfrågan. Valdeltagandet i EU-omröstningen var 83,3 procent, bara knappt 4 procentenheter lägre än i riksdagsvalet 1994. Vid kärnkraftsomröstningen 1980 röstade endast 75,6 procent av valmanskåren, drygt 15 procentenheter färre än i riksdagsvalet 1979. Det finns fog för att påstå att medborgarna i samband med folkomröstningarna uppträtt mer demokratiskt konsekvent än vad deras valda representanter gjort.

Mycket talar för att folkomröstningar under rätta omständigheter – viktiga frågor och, framför allt, ingen uppenbar politisk manipulation – bidrar till att stärka dialogen och ansvarstagandet medborgarna emellan. Ett riktmärke att hålla sig till kan vara att varje generation vid något tillfälle skall få chansen att själv ta ansvar för ett centralt politiskt beslut.

Ett lämpligt nästa tillfälle för politikerna att återlämna beslutsfattandet till väljarna förefaller att vara utfallet av 1996 års regeringskonferens om EU:s framtid. En sådan folkomröstning förutsätter förstås att alternativen formuleras i substantiella termer och inte läggs fram som svårgenomtränglig juridisk prosa. Kravet på att formulera ett begripligt förslag får den inte ointressanta bieffekten att politikerna tvingas skärpa sig. När slutprodukten från förhandlingarna skall utsättas för hårdast möjliga prövning duger det inte att tala dimhöljt om stora samhällsförändringar.

Vi föreslår att Sverige, när överenskommelsen om Europeiska unionens framtid är klar, skall arbeta för en samtidig folkomröst-

ning i samtliga medlemsländer. Omröstningen skall vidare genomföras enligt principen en medborgare, en röst. Det är inte Europas stater utan dess medborgare som skall avgöra EU:s framtid. Förslaget skall anses antaget om en majoritet av EU-ländernas medborgare röstar ja oberoende av nationalitet. En sådan folkomröstning skulle kunna utgöra startpunkten för en verkligt länderövergripande demokratisk dialog och samtidigt övertyga om att politikerna menar allvar med talet om att stärka det medborgerliga deltagandet i den europeiska politiken.

Effektivt deltagande: frivilliga medborgarsammanslutningar

Förutsättningen för att medborgarna skall vara just medborgare och inte anonyma och atomiserade individer är att det finns gemensamma mötesplatser i samhället. Härvidlag är det organiserade föreningslivet av största betydelse. Frivilliga medborgarsammanslutningar tenderar att befrämja den demokratiska dialogen människor emellan. I Sverige har medborgarsammanslutningarna till och med kallats för skolor i demokrati och allmänanda.

Som Robert Putnam visat i sin redan klassiska studie av demokratin i Italien är det genom ett aktivt deltagande i det frivilliga organisationsväsendet som det kan skapas förtroende och tillit, vad som benämnts socialt kapital, medborgarna emellan. Medan marknader enligt gängse ekonomisk teori bygger på incitament, bygger demokrati på tillit. Enligt Putnam är det i dessa frivilliga institutioner som den demokratiske medborgaren skapas. Det är förekomsten av socialt kapital som utgör en förutsättning för en fungerande demokrati. Intressant nog visar det sig också utgöra en förutsättning för en stark ekonomisk utveckling (Putnam 1993).[14]

---

[14] Uttryckt i ekonomiska termer: Ju mer socialt kapital i samhället desto lägre blir transaktionskostnaderna i ekonomin, dvs. de kostnader som är förbundna med att se till att avtal hålles. Konkret handlar det om ifall ekonomiska uppgörelser kan bekräftas genom ett handslag mellan personer som sedan länge litar på varandra, eller om man behöver tjogvis med advokater, bankförsäkringar eller andra mera fysiskt påtagliga garantier för att våga inlåta sig på affärsuppgörelser.

Frågan vi ställer är huruvida dagens civila medborgarsammanslutningar – folkrörelserna och föreningslivet – är kapabla att skapa det nödvändiga sociala kapitalet hos medborgarna. Det saknas förvisso inte varningsrop i debatten. Medlemsaktiviteten sägs sjunka, professionalismen öka och medlemskapet påstås vara mer instrumentellt än tidigare. Här finns också problem med att olika grupper och intressen är olika starkt organiserade. En central fråga är om de nya grupper och intressen som uppstått i det svenska samhället kan inlemmas i den demokratiska processen, eller om den är så förstelnad att de utestängs.

Vår utvärdering av tillståndet för de civila medborgarsammanslutningarna baseras i huvudsak på data insamlade av SCB och maktutredningen samt en mindre undersökning initierad av oss (Norén 1995). Vi inriktar oss på medborgarnas subjektiva känsla av samhörighet med det civila samhällets organisationer, deltagande och engagemang i föreningslivet samt på framväxten av nya sammanslutningar.[15]

Medborgerligt stöd

Så gott som samtliga svenskar är medlemmar i åtminstone någon intresseorganisation, förening eller aktionsgrupp. Organisationsgraden bland fackföreningarna är den högsta i världen. Staten lämnar betydande bidrag till allehanda typer av frivilligorganisationer. Av dessa skäl har många dragit slutsatsen att stödet för de civila sammanslutningarna är starkt bland medborgarna.

De två mest utförliga studierna på området, genomförda 1987 och 1992, visar dock att medborgarnas känsla av samhörighet med frivilligorganisationerna är relativt svag och i avtagande (Petersson, Westholm och Blomberg 1988, Häll 1994). Jämförelsevis många medborgare uppger sig känna samhörighet med idrottsrörelsen, miljörörelsen, humanitära hjälporganisationer och fredsrörelsen. Även dessa organisationer får dock vidkännas ett successivt försvagat stöd. Historiskt dominerande sammanslutningar som frikyrkorna, nykterhetsrörelsen och fackföreningarna, lik-

---

[15] Vi kan här tacksamt notera att SCB varit förutseende nog att tidigt samla in data om svenskarnas ”gemenskapsbehov”.

som även flera av de nyare organisationerna som bildades på 1960- och 1970-talen, har i dag relativt svag förankring bland medborgarna.

Den allmänna slutsatsen att dra är att det finns ett negativt samband mellan organisationens ålder och allmänhetens stöd: ju äldre organisation, desto svagare stöd. Om trenden fortsätter kommer flera av de äldsta organisationerna att ha förlorat sitt mesta stöd i början av 2000-talet.

Resultaten från de båda undersökningarna tyder på att klasstillhörighet inte längre är den enda vattendelaren i fråga om känslan av samhörighet med det civila samhällets sammanslutningar. Det finns också intressanta skillnader mellan män och kvinnor och mellan generationerna. Fackföreningarna står starkast bland män och bland äldre. Studieförbunden har sina starkaste försvarare bland medelålders kvinnor. Konsumentkooperationen får starkast stöd bland äldre medborgare, medan idrottsrörelsen är starkast förankrad bland yngre män. Nykterhetsrörelsens ställning är påtagligt generationsbunden med ett succesivt sjunkande stöd bland yngre. Tjänstemän, medelålders (35–64 år) och, i synnerhet, kvinnor känner närmare anknytning än andra medborgare till icke-klassbaserade organisationer som miljörörelsen, humanitära hjälporganisationer och fredsrörelsen.

De framväxande generations- och könsskillnaderna utgör inget hot mot frivilligsammanslutningarna som sådana. Att ålders- och könsfaktorerna börjat slå igenom är dock en allvarlig varningssignal för flera av de äldsta och mest omhuldade organisationerna som brukar tillskrivas den största betydelsen för samhällslivet.

Medlemskap och engagemang: föreningslivets vitalitet

Att de traditionella sammanslutningarna har svårt att vinna stöd från medborgarna innebär inte nödvändigtvis att även det så viktiga sociala kapitalet håller på att smälta samman. Det kan mycket väl vara de specifika sammanslutningarna snarare än demokratin som står inför problem. Ett mer kritiskt test av den sociala kapitalackumulationen i Sverige är att granska medborgarnas

samlade benägenhet att förenas i sammanslutningar. Föredrar svensken numera att aktivera sig på egen hand framför att gå samman med andra?[16]

Historien lär oss att svenskarna är ett folk av föreningsmänniskor. Den långsiktiga trenden har varit att frivilligorganisationerna har vuxit i både antal och medlemstal. På senare år har visserligen sammanslutningar som Röda korset, kvinnoorganisationer och de traditionella frikyrkorna förlorat medlemmar. Men i gengäld har andra frivilligsammanslutningar som invandrarkyrkor, pensionärsorganisationer, idrottsföreningar, miljöorganisationer, bostadskooperativ samt även fackföreningar vuxit i medlemstal. Problemen med det civila samhällets sammanslutningar har således inte i första hand att göra med medborgarnas benägenhet att formellt ansluta sig till det gemensamma föreningslivet.

Det problematiska i sammanhanget har i stället att göra med medlemmarnas engagemang och deltagande. Även om vi får förlita oss på ett begränsat datamaterial finns ändå vissa slutsatser att dra. Vi vet att engagemanget ökade överlag mellan 1978 och 1984. Under denna period steg andelen medlemmar som deltog i åtminstone någon organiserad sammankomst från 62 till 76 procent, medan andelen mycket aktiva bland medlemmarna (minst tolv sammankomster per år) steg från omkring 15 procent till 20 procent (SCB 1992a). En rimlig slutsats är att det samlade sociala kapitalet ökade under denna period.

En jämförelse mellan 1987 och 1992 visar dock att den positiva trenden i fråga om medlemmarnas deltagande har brutits. Engagemanget sjunker inom flertalet typer av sammanslutningar. Inte minst anmärkningsvärt är att flera av de organisationer som växte snabbt i början av 1980-talet nu har börjat förlora förmågan att engagera medlemmarna (Häll 1994). Numer ägnar den genomsnittlige medborgaren mindre än en timme per vecka åt det civila samhällets sammanslutningar (SCB 1992b).

En starkt bidragande faktor till det sjunkande engagemanget och deltagandet under senare år är att andra typer av organisato-

[16] Svensken är dock enligt tillgängliga undersökningar på intet sätt ensammare än förut. Flera studier visar att medborgarna allt oftare sammanträffar med släkt och vänner (Fritzell och Lundberg 1994). Sammanträffandet med släkt och vänner är, erhuru trevligt, likväl inte att se som ett bidrag till det "sociala kapitalet" i den här använda meningen.

riska arrangemang har börjat att konkurrera med föreningsmodellen. Ett sådant exempel är de privata gym som har dragit till sig medlemmar från idrottsrörelsen (Norén 1995). Numer finns det också fler sätt att uttrycka ett intresse för samhälleliga problem än att gå med i en förening.

I den skärpta konkurrenssituationen är det föga förvånande att organisationerna börjat erbjuda förmåner, "fringisar", för att behålla medlemmarna. För demokratins del är den avgörande frågan huruvida prioriteringen av att förse medlemmarna med materiella förmåner påverkar förmågan att bygga upp socialt kapital (Ahlén 1990). Det finns en uppenbar risk att sammanslutningarna blir mindre värdefulla demokratiskolor – skapare av samhällsanda – i takt med att verksamheten inriktas på att övertyga om att medlemskapet är ekonomiskt lönsamt. Om organisationerna förvandlas från folkrörelser till försäkrings- och handelsbolag, försvinner den för demokratin positiva sidoeffekten av sammanslutningarna.

Det finns också andra oroande tendenser i det civila samhällets sammanslutningar. Även om könsskillnaderna i fråga om deltagande och engagemang har minskat är de fortfarande märkbara. Männen har högre organisationsgrad, är aktivare och har fler maktpositioner (Häll 1994, Petersson, Westholm och Blomberg 1988, SOU 1990:44). Till och med i kvinnodominerade organisationer är det ovanligt med kvinnor på de högsta förtroendeposterna.

Medelklassen (tjänstemännen) är fortfarande mer organiserad och mer aktiv än arbetarklassen i allmänhet och medlemmarna av socialgrupp tre i synnerhet (här definierat som icke facklärda arbetare). Även om mobiliseringsgraden har ökat bland arbetarna, är det anmärkningsvärt att medelklassen fortfarande efter hundra år av frivilliga sammanslutningar och årtionden av socialdemokratiskt maktinnehav är bättre positionerad än arbetarklassen i det civila samhällets föreningsliv.

Föreningslivet är bristfälligt i åtminstone fyra ytterligare aspekter. Yngre och äldre medborgare är mindre organiserade och aktiva än medelålders. Besvärande få invandrare är engagerade i föreningarna. Den sannolikt mest isolerade medborgargruppen, socialbidragstagare, är i än mindre utsträckning indragna i för-

eningslivet (SCB 1987). Eftersom antalet socialbidragstagare har vuxit på senare år, finns en uppenbar risk att denna grupp kommer att ytterligare marginaliseras.

Medlemskap och engagemang: partiernas vitalitet

Gäller då dessa bekymmersamma trender även de politiska partierna? Hotas den demokratiska dialogen också av stagnation och gubbvälde – old-boyism – inom partiväsendet? De politiska partierna är utan tvekan centrala för det svenska civila samhället. Partierna skiljer sig från andra frivilligsammanslutningar genom att de formar basen för vår representativa demokrati. Partierna är en av vår demokratis absolut mest framträdande aktörer.

En särskild granskning av partiernas betydelse för skapandet av socialt kapital visar att de lider av samma problem som andra frivilligsammanslutningar. Partierna har förlorat medlemmar sedan början av 1980-talet. Vidare är kvarvarande medlemmar mindre aktiva än tidigare. År 1992 var bara 11 procent av den vuxna befolkningen medlemmar i något parti och endast 3 procent kan klassificeras som partiaktivister. Flertalet av kvarvarande medlemmar är medelålders och äldre män (37 procent av medlemmarna men bara 24 procent av den vuxna befolkningen). Bara tre kvinnor har valts till partiledare. Invandrare är mindre partipolitiskt aktiva än infödda svenskar. Helt klart står gubbväldet fortsatt starkt i partiväsendet.

Prognosen för partierna är inte positiv. Partierna håller på att förlora kontakten med ungdomarna. De unga betraktar partierna som en mindre tilltalande väg till politiskt inflytande än utomparlamentariska aktiviteter och mer individuella insatser. Om denna trend fortsätter kommer partierna att i framtiden förlora än mer folklig förankring.

Samtidigt uppfattar dock ungdomar att partierna är effektivare kanaler för politiskt inflytande än andra typer av aktiviteter (SOU 1991:12). Enkelt uttryckt betraktar ungdomarna partier som inflytelserika men inte särskilt tilltalande former för gemensamt agerande. Partierna är ett nödvändigt ont. Med tanke på den centrala roll som partierna har i politiken är denna utveckling ett allvarligt hot mot den svenska demokratin.

Studiecirklar och föreningslivets förnyelse

Vår rapportering av medborgarsammanslutningarnas ställning har så här långt varit relativt nedslående. Traditionella organisationsformer har svårigheter med att stärka medborgarnas sociala kapital i mitten av 1990-talet. Hur ser då situationen ut när vi studerar dels en alternativ form av sammanslutning, studieförbundens verksamhet, dels förutsättningarna för bildandet av helt nya medborgarsammanslutningar i det svenska civila samhället?

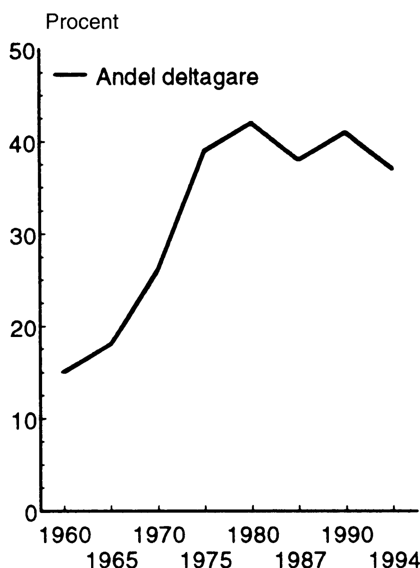
Studiecirklarna och studieförbund har en speciell plats i den svenska demokratin. De ger en möjlighet för medborgare från olika samhällsgrupper att sammanträffa och är på det hela taget viktiga för att stärka medborgarnas samhällsanda (Micheletti 1991). Huvudandelen av studiecirklarna ägnas åt andra ämnen än samhällsfrågor och politik, men även exempelvis estetiskt orienterade cirklar är viktiga för att stärka det sociala kapitalet. Detta genom att skapa mötesplatser och på sitt speciella sätt underlätta den demokratiska dialogen (se t.ex. Andersson 1994).

Studiecirklarna var en gång i tiden oerhört betydelsefulla för uppbyggandet av det civila samhällets sammanslutningar. Har då inte studiecirklarna genomgått samma negativa utveckling som det traditionella organisationslivet? Resultaten i figur 2.3 visar att så inte är fallet. Antalet deltagare i studiecirklar har ökat betydligt jämfört med 1960-talet. Även om den mesta ökningen kom under 1970-talet är dagens aktivitetsnivåer fortfarande mycket höga. Nära hälften av av den vuxna befolkningen deltar i åtminstone någon studiecirkel och var fjärde medborgare deltar i två eller fler cirklar. Dessutom rekryteras deltagarna ofta från glesbygdsområden där det finns få andra mötesplatser (SCB 1994).

Alla åldersgrupper deltar i studiecirklarna. Ingen åldersgrupp framstår som särskilt dominerande. Särskilt viktigt är att studiecirklarna även lockar medborgare med begränsad utbildningsbakgrund (folkskola eller kortare). Nästan var fjärde deltagare kommer från denna grupp som annars är svagt representerad i det civila samhällets sammanslutningar. Kvinnor deltar i dubbelt så stor utsträckning som männen.

I demokratins perspektiv går medborgarna med i studiecirklarna av rätt skäl. Även om de flesta anger som skäl att man vill

Figur 2.3. Andelen av den vuxna befolkningen som deltar i studieförbundens studiecirklar 1960–1994.



Avser befolkningen från 15 års ålder och uppåt. Från och med 1991 får deltagare i studiecirklar vara yngre än 15 år.
Källa: SCB, Levnadsförhållanden, årsböcker, SCB Studieförbund 1993/94.

”få kunskap inom något specialområde” svarar betydande andelar att man också deltar för att träffa andra människor eller för att det är trevligt med gemenskapen i en cirkel. Andelen som söker sig till studiecirklarna av sociala skäl är särskilt hög bland de äldre medborgarna, vilket är ytterligare ett positivt tecken för svensk demokrati. Studiecirklarna har dock inte nått samtliga politiskt marginaliserade samhällsgrupper. Såväl arbetslösa som utomnordiska invandrare är underrepresenterade i studiecirklarna (Svensson 1994).

Studiecirklarna måste sägas vara viktiga när det gäller att skapa socialt kapital. Studieförbunden är mer inkluderande än andra typer av frivilligsammanslutningar. De har också varit framgångsrikare med att inkludera aktuella ämnen och nya former för samverkan. Ett exempel är att rockmusik nu är ett accepterat ämne

för studiecirklar. Studiecirklar kring folkomröstningarna om kärnkraften respektive EU var viktiga för den demokratiska dialogen. Studieförbunden har också fungerat som en brygga mellan äldre och nyare sociala rörelser.

Svensk politisk kultur har karakteriserats som "selektivt öppen". Som "öppen" därför att opinionstryck kan tvinga etablerade politiska aktörer att lyssna till nya strömningar i tiden. "Selektivt öppen" därför att det politiska etablissemanget har förhållit sig skeptiskt till framväxten av nya sammanslutningar. Etablissemanget tenderar att betrakta nya partier och organisationer som onödiga och som ett hot mot god svensk tradition. Har då denna negativitet gjort det omöjligt för medborgarna att bilda nya sammanslutningar? Håller det civila samhällets sammanslutningar på att stagnera?

När det gäller politiska partier är svaret positivt för demokratin. Det faktum att tre nya partier har tagit sig in i riksdagen sedan slutet av 1980-talet, att 28 nya nationella partier har registrerats under de senaste decennierna varav merparten under 1990-talet, och att 200 lokala partier har registrerats under samma period visar att medborgarna är villiga att sluta sig samman i partier för att vinna inflytande. Faktiskt är viljan att bilda partier större nu än någonsin tidigare. Slutsatsen måste bli att partierna fortfarande betraktas som viktiga kanaler för kollektivt handlande.

En våg av nyorganisering som inleddes vid 1990-talets början visar även att nya och förnyade frivilligorganisationer kan få statligt stöd för sina insatser i samhällslivet. Den borgerliga fyrpartiregeringen stödde ekonomiskt bildandet av ett samordningscentrum för frivilligt socialt arbete. Dessa nya sammanslutningar är ofta mycket små och organiserade som nätverk. Medlemmarna tenderar att vara synnerligen hängivna organisationens mål. Sammanslutningarna berör områden som ungdomsvåld, AIDS, miljöfrågor, främlingsfientlighet, kvinnomisshandel och social utslagning. Det är dock ännu för tidigt att sia om huruvida de nya organisationerna kommer att permanentas i floran av civilsamhällets sammanslutningar.

Det civila samhället – föreningslivet – är fortfarande livaktigt, men det finns tydliga tecken på stagnation. Vi ser vissa positiva utvecklingstendenser under 1990-talet även om de negativa tren-

derna överväger. Våra allmänna slutsatser kan sammanfattas i några punkter:

Vad beträffar våra mest etablerade organisationer är uppslutningen bland allmänheten låg. Medborgarna är mer av postgiromedlemmar än av hängivna aktivister. Dessa organisationer har förlorat mycket av sin kapacitet att bygga upp socialt kapital.

Utvecklingen är särskilt problematisk för flera av de historiskt viktigaste organisationerna. Fackföreningarna, frikyrkorna, nykterhetsrörelsen och konsumentkooperationen, liksom även de etablerade politiska partierna, förlorar medborgarnas stöd och i flera fall även medlemmar.

Det civila samhällets sammanslutningar har misslyckats med att inkludera alla samhällsgrupper i verksamheten. Fortfarande dominerar medelålders svenska män i organisationerna. Kvinnor, invandrare, arbetare och ungdomar är ännu inte fullt involverade i det civila samhället.

Studiecirklarna är fortfarande viktiga för svensk demokrati. De skapar ett mötesrum för demokratiska dialoger. Studieförbunden tillhör de fåtal organisationer som har intagit en öppnare hållning till nya sociala rörelser. Ändå har även studieförbunden misslyckats med att inlemma marginaliserade grupper som invandrare och arbetslösa i verksamheten.

Det är fortfarande möjligt att bilda framgångsrika nya sammanslutningar i det svenska civila samhället. Under den senaste tioårsperioden har ett flertal organisationer bildats för att ta itu med det postindustriella samhällets problem. En frivilligsektor håller på att växa fram i samhället. Nya politiska partier har bildats och särskilt lokala partier har många gånger varit framgångsrika.

Effektivt deltagande: lokal självstyrelse

Den kommunala självstyrelsen utpekas i regeringsformen som en av den svenska folkstyrelsens huvudprinciper. Sedan regeringsformen antogs för tjugo år sedan har Europarådet dessutom antagit en konvention om kommunal självstyrelse. Sverige anslöt sig 1989 till denna konvention, som utförligare fastställer kommunernas rättigheter.

Enligt konventionen är den kommunala självstyrelsen en viktig förutsättning för demokrati, effektiv förvaltning och decentralisering av makten. Kommunerna skall både ha rätt, dvs. lagstadgat utrymme, och möjlighet, dvs. reella resurser, att sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna. Kommunerna skall ha en ordentligt tilltagen sfär för självständigt handlande och staten skall inte kunna pålägga kommunerna uppgifter hur som helst. Kommunerna måste kunna fatta beslut om sin egen förvaltning. Enskilda medborgare har rätt att överklaga beslut av kommunala myndigheter och staten får utöva rättslig kontroll över kommunerna. Däremot får staten inte övervaka kommunerna genom förmyndarkontroll. Kommunerna skall ha tillräckliga ekonomiska resurser och frihet att bestämma hur utgifterna skall prioriteras. Kommuner skall ha rätt att föra sin talan inför domstol eller liknande oberoende, författningsenligt organ.

Redan av dessa allmänna principer framgår att det finns en dubbelhet i synen på kommunerna. Kommunerna passar inte riktigt in i samhällsteoriernas schabloner. Vart hör kommunerna egentligen hemma: i staten eller i det civila medborgarsamhället? Svaret är ett både och.

Å ena sidan är kommunerna en del av den offentliga makten. Den offentliga sektorn utgörs i dag mer av kommuner än av stat. Merparten av skatterna går till kommunerna. Kommunerna står för de ekonomiskt och personellt tunga delarna av den offentliga verksamheten. När den enskilde medborgaren kommer i kontakt med myndigheterna är det oftast i skepnad av kommunala tjänstemän.

Å andra sidan är kommunerna ett uttryck för medborgerlig självstyrelse. När Alexis de Tocqueville på 1830-talet för den europeiska publiken skildrade det amerikanska experimentet i demokrati konstaterade han att fria nationers kraft vilar i kommunen: ”De kommunala institutionerna är för friheten detsamma som elementarskolorna för vetenskapen” (1839–1844). Då medborgarna själva anförtros ansvaret för de gemensamma angelägenheterna upptäcker de det nära sambandet mellan det enskilda och det allmänna intresset.

Den kommunala självstyrelsens problem är att finna en avvägning mellan dessa två element: offentlig makt och medborgerlig

självstyrelse. Vi står här inför ytterligare ett av demokratins dilemman. De praktiska lösningarna visar sig variera starkt både över tid och mellan länder.

Men även om det i dag finns historiskt betingade skillnader mellan Europas kommuner, framträder också väsentliga likheter (SOU 1994:2). Med tanke på att kommunernas betydelse ökat i många länder är det föga förvånande att debatten om den offentliga sektorns storlek, finansiering och organisering i hög grad också kommit att handla om kommunernas framtid. Trots att meningarna ibland gått isär, både inom och mellan Europas länder, är det anmärkningsvärt med hur pass lika förutsättningar debatten förts (Hesse 1991). Under de senaste årtiondena har kommunerna setts i övervägande positivt ljus. Kommunerna har fått ökade befogenheter och ökat ansvar. Europakonventionen är den yttre bekräftelsen på denna allmäneuropeiska samstämmighet om kommunernas betydelse.

Den cyniske skulle säga att staten fråntog kommunerna makt just under de år då det fanns ett växande överskott att fördela, men att staten lämnar tillbaka ansvaret när problemet nu gäller att få de minskande resurserna att räcka till de ökande anspråken. Hur som helst är det ett faktum att kommunerna nu över hela Europa står inför stora problem när det gäller att finna praktiska lösningar som samtidigt tillgodoser kraven på demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.

Kommunerna har fått vidgade handlingsramar. Den nya kommunallagen 1991 och det nya statsbidragssystemet 1993 innebär att staten avstår från detaljreglering och inskränker sig till att ge vissa rambestämmelser. Det är sedan den enskilda kommunens sak att finna de praktiska lösningar som bäst passar de egna förutsättningarna. Den kommunala självstyrelsens framtid kommer inte minst att avgöras av hur väl kommunerna lyckas förvalta denna nyvunna frihet. Under kommunsammanslagningarnas och expansionsårens tid skapades oöverskådliga jättebyråkratier, som nu under stor vånda skall förvandlas till effektiva, korrekta och medborgarnära självförvaltningsorgan.

Sedan de sista kommunalstämmorna avskaffades i början av 1950-talet förverkligas den lokala folkstyrelsen i princip genom representativ demokrati. Den lokala demokratins kvalitet avgörs

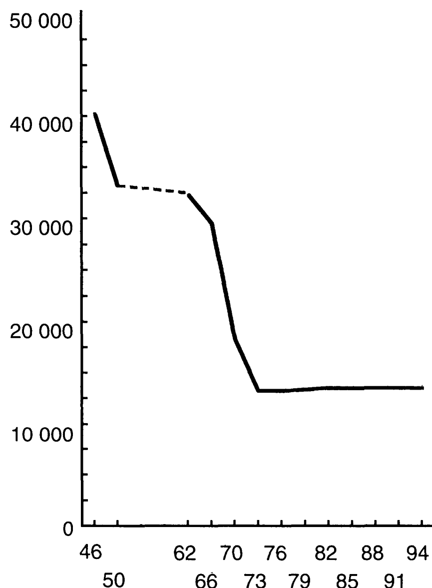
därmed i hög grad av hur pass väl de kommunala valen fungerar som uttryck för medborgarnas vilja. Ett stort frågetecken kan för det första sättas för landstingsvalen. Även om djupgående undersökningar saknas tyder de studier som genomförts på att landstingsvalen förtjänar beteckningen det glömda valet (Österman 1990). Många väljare saknar kunskap om vilka partier som styr det egna landstinget och åtskilliga väljare röstar irrationellt till följd av denna bristande kunskap. För många blir landstingsvalet ett uttryck för allmän partisympati. Landstingsvalen kan knappast sägas fungera som ett effektivt instrument för medborgarnas politiska ansvarsutkrävande.

Däremot förefaller valen till kommunfullmäktige kännetecknas av större vitalitet. Undersökningar visar att väljarna i allmänhet är välinformerade och intresserade av lokala frågor (Westerståhl 1987). Att antalet väljare som splittrar sina röster mellan kommunalval och riksdagsval numera är stort kan visserligen tolkas på olika sätt, men det kan anses vara väl belagt att röstsplittringen är ett tecken på att allt fler väljare gör självständiga ställningstaganden i kommunalpolitiken. Det ökande antalet lokala partier är ytterligare ett bevis för lokalpolitikens vitalitet.

Bilden har emellertid också sina mörka sidor. Den höga valaktiviteten gäller inte alla kommuninvånare. Det finns grupper av lågutbildade och socialt isolerade som står främmande för den representativa demokratin. Många ungdomar och invandrare är politiskt utanförstående. Trots att invandrarna haft kommunal rösträtt i två decennier finns det fortfarande spärrar och hinder som i praktiken innebär att invandrare och andra minoriteter diskrimineras och utestängs från kommunalpolitiken (Petersson 1994).

Den representativa demokratin har också andra svagheter. De stora kommunsammanslagningar som genomfördes fram till början av 1970-talet reducerade dramatiskt antalet medborgare med kommunala förtroendeuppdrag (se figur 2.4). Uppdragen blev färre och koncentrerades till färre personer. Kommunalpolitiken professionaliserades (Strömberg och Westerståhl 1983). Kontakten mellan väljare och valda blev därmed ännu viktigare för den kommunala demokratin. Med kommunalpolitikens övergång till representativ demokrati har de politiska partierna också på lokal

Figur 2.4. Antalet kommunfullmäktigeledamöter 1946–1994.



nivå blivit den viktigaste länken mellan medborgarna och den politiska makten.

De lokala partiorganisationernas sätt att fungera har emellertid stora brister. Medan medborgarnas individuella politiska aktiviteter under senare år har stigit, har engagemanget i de lokala partierna stagnerat eller till och med sjunkit. Det bristande engagemanget utgör ett allvarligt hot mot partiernas förmåga att stå i levande kontakt med anhängare och medborgare. Den offentliga partifinansieringen har visserligen medfört att partierna genom att anställda ombudsmän kunnat upprätthålla en kontinuerlig verksamhet. Partistödet har också den viktiga fördelen att den gör partierna mindre beroende av privata finansieringskällor; jakten på att skaffa inkomster till det egna partiet har i flera länder visat sig kunna leda till mutor och korruption. Partistödet har emellertid inte bara fördelar. Ett alltför starkt beroende av partistöd riskerar att göra medlemmarna överflödiga.

Det har länge stått klart att valen vart tredje eller vart fjärde år inte är tillräckliga som kanaler för medborgerligt inflytande över de kommunala angelägenheterna. Sedan flera år experimenteras

med exempelvis kommundelsnämnder och brukarmedverkan. Som visats av bland annat maktutredningens medborgarundersökning i slutet av 1980-talet känner sig många invånare maktlösa i mötet med den offentliga sektorn (Petersson, Westholm och Blomberg 1987).

Kommundels- och stadsdelsnämnder har i efterhand visat sig vara en halvmesyr. De kan visserligen ha medfört administrativa och planeringsmässiga fördelar, men det finns såvitt bekant ingen undersökning som kunnat belägga att de ökat medborgarnas delaktighet (Jönsson, Rubenowitz och Westerståhl 1994). Redan genom sin konstruktion har kommundelsnämnderna en inbyggd brist i sin lokala förankring. Eftersom kommunfullmäktige utser kommundelsnämnderna får de alla samma majoritet som i hela kommunen. Vill man att kommundelsnämnderna skall vara ett organ för medborgarna i kommundelen vore det naturligt att nämnderna väljs kommundelsvis. Man kunde i samband med en sådan förändring även tänka sig att ändra formerna för kommundelarnas politiska ledning. Varför skulle inte invånarna i en kommundel kunna få välja sin egen borgmästare?

Det finns numera jämförbara undersökningar som visar att danska skolbarnsföräldrar anser sig ha större inflytande över förhållandena i skolan än vad svenska föräldrar tycker sig ha (Hoff 1993). Allt tyder på att institutionella faktorer förklarar skillnaden. Den danska modellen med institutionsstyrelser har i detta avseende blivit mycket framgångsrik. Medborgarinflytandet i svenska kommuner skulle stärkas om denna styrelseform togs i allmänt bruk.

Men detta slags brukarinflytande är inte utan problem. Återigen aktualiseras ett av demokratins dilemman, i detta fall snarare ett trilemma. Vem skall egentligen ha makt över skolan? Tre välgrundade anspråk riskerar här att komma i konflikt.

För det första förutsätter ett pluralistiskt och öppet samhälle att det finns starka autonoma professioner som på eget ansvar kan lösa de problem som deras utbildning och yrkeserfarenheter gett dem kompetens för. Lärarna har därmed ett berättigat krav på att bestämma hur utbildningen skall utformas. För det andra har föräldrar och elever rätt att som medborgare och berörda att påverka den skola som formar en så viktig del av en ung män-

niskas liv. För det tredje är skolan en central del av den representativa demokratins ansvarsområde. Staten ålägger alla invånare skolplikt och har ett yttersta ansvar för utbildningens innehåll och kvalitet. Staten har numera överlåtit till kommunerna att själva svara för den närmare organisationen av skolutbildningen.

Enligt vår mening går det inte att döma ut något av dessa tre intressen såsom mindre angeläget. Tvärtom gäller det att i den praktiska politiken finna en för alla godtagbar balans mellan samtliga dessa legitima anspråk. Vår kritik går i stället ut på att det i dag råder en obalans. Lärarnas professionella intresse har länge fått väga tungt. Föräldrarnas inflytande håller uppenbarligen på att ökas. Svagheten i dag är snarast den representativa demokratins intressen. Decentraliseringen av skolan är ännu så länge ofullständig. Kommunerna har fått ansvaret, men knappast motsvarande makt. Det är återigen bristerna i den representativa demokratin som visar sig. De politiska partierna har hittills inte förmått initiera den principdebatt som är nödvändig om kommunerna skall kunna fatta strategiska beslut på sakliga och folkligt välförankrade grunder.

I några viktiga avseenden har förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen ökat. Kommunerna har fått ett stort och ökande ansvar för de gemensamma angelägenheterna. De senaste årtiondenas decentralisering har minskat den direkta statliga styrningen. Men denna ökade frihet har ännu så länge inte fyllts av en förbättring av den lokala demokratins kvalitet. Dagens kommuner befinner sig långt från idealet om lokal förvaltning som medborgerlig självstyrelse och en elementarskola i demokrati.

Kommunalpolitiken har blivit alltmer dominerad av yrkespolitiker. Det finns emellertid en reform som skulle kunna vända utvecklingen i positiv riktning. Antalet kommunalpolitiska förtroendeuppdrag kunde mångdubblas från dagens ca 40 000. Vår tanke är att införa i storleksordningen 150 000 nya förtroendeposter. Skolor, daghem, vårdinrättningar och andra kommunala institutioner skulle kunna styras av direktvalda fritidspolitiker. De behöver inte nödvändigtvis nomineras av de politiska partierna utan skulle kunna vara ”vanliga” människor. Fler medborgare skulle därmed dela på fler förtroendeuppdrag.

Med en rimlig omsättning på dessa poster skulle uppemot hälften av alla kommunmedlemmar någon gång under sitt liv innehaft ett förtroendeuppdrag. Den vanlige medborgaren skulle därmed ha fått en direkt erfarenhet av vad det innebär att ansvara för att sköta en betydelsefull samhällsuppgift med ansvar inför sina väljare.

En sådan dramatisk breddning av de kommunala uppdragen skulle kunna bidra till att bryta politikens segregering. Kvinnor, invandrare och ungdomar skulle få lättare att ta sig över maktens tröskel. Klyftan mellan väljare och valda kunde överbryggas – det normala vore att envar har åtminstone några politiker i den egna bekantskapskretsen. De politiska partierna skulle inte hotas utan tvärtom gynnas av en sådan reform. Intresset för samhällsfrågor skulle öka. Rekryteringsbasen för andra politiska förtroendeuppdrag skulle breddas. Förståelsen för demokratins arbetsmetod skulle spridas och fördjupas. Demokratin har allt att vinna på att kommunalpolitiken görs till en angelägenhet för hela folket.

Jämlikhet i beslut

För att den moderna liberala demokratin skall förverkligas krävs att samtliga samhällsgrupper blir delaktiga i samhällsgemenskapen. Den liberala demokratin skiljer sig därvidlag från demokratin sådan vi känner den från antikens Grekland där "demos", medborgarna, enbart utgjordes av män av viss ålder och samhällsposition. Kvinnor och manliga slavar var utestängda från den atenska politiska gemenskapen.

Problemet för dagens västerländska nationer är att konstitutionella garantier för lika behandling – exempelvis allmän och lika rösträtt – har visat sig otillräckliga för att skapa fullvärdiga liberala demokratier. I själva verket är grupperna som uteslöts från den grekiska gemenskapen fortfarande ojämlikt behandlade. Den systematiska politiska underrepresentationen av olika sociala grupper är en av de allvarligaste bristerna i dagens liberala demokratier (Guinnier 1994, Phillips 1994, Hernes 1987, SOU 1987:19).

Mer precist är problemet att systematisk och permanent un-

derrepresentation av vissa grupper undergräver den politiska processens trovärdighet och legitimitet. Snedvridningen gör det tydligt att varje medborgare inte behandlas jämlikt och neutralt. I förlängningen kan denna typ av diskriminering få synnerligen allvarliga konsekvenser för demokratin.

Krav på att eftersatta gruppers situation skall förbättras är vanliga i svensk politik. I takt med tiden utökas listan av samhällsgrupper som kräver jämlik representation. I gårdagens samhällsdebatt tillerkändes arbetarklassens intressen störst vikt. I dagens debatt riktas uppmärksamheten också på kvinnor, ungdomar och invandrare. Det är de senare tre grupperna som i det följande kommer att användas för att utvärdera den svenska demokratin i fråga om kravet på jämlikhet i beslut.[17] I vilken utsträckning lever det representativa systemet upp till målsättningarna att ge kvinnor och män lika villkor, att förstärka ungdomarnas position och att integrera invandrarna i det svenska samhället?

Kvinnor och män

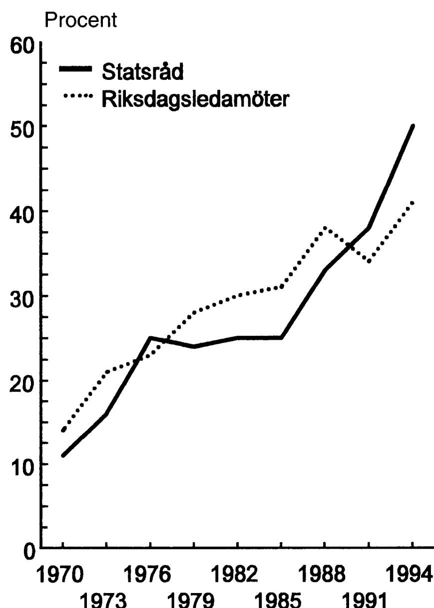
På senare år har det gjorts klara framsteg för att förbättra jämställdheten mellan könen. Det tog lång tid för kvinnorna att vinna fotfäste i riksdagen. Ännu 1980 var bara 28 procent av ledamöterna kvinnor. I dag är andelen kvinnliga ledamöter 41 procent, den högsta andelen i någon västerländsk demokrati. Av figur 2.5 framgår att även andelen kvinnliga statsråd har ökat dramatiskt över tid. Ändå var det under lång tid svårare för kvinnor att erövra positioner som statsråd och statssekretare än som riksdagsledamöter.

Den förbättrade jämställdheten betyder dock inte att kvinnor är helt och hållet integrerade i politiken. Jämställdheten är ännu inte helt genomförd i riksdagen, regeringen, den offentliga förvaltningen och på det regionala och lokala planet.

Efter 1994 års riksdagsval finns det sex kvinnliga utskottsordförande, det högsta antalet någonsin. Inbrytningar har gjorts i trafikutskottet, konstitutionsutskottet och försvarsutskottet. Av utskotten är det numera endast skatteutskottet som inte har haft

[17] Ann Närling har för Demokratirådets räkning insamlat data om kvinnor och ungdomar.

Figur 2.5. Andelen kvinnliga statsråd och riksdagsledamöter 1970–1994.



Källa: Statskalendern.

utskotten är det numera endast skatteutskottet som inte har haft kvinnor på någon presidiepost. Vidare är för andra gången en kvinna talman i riksdagen (*Rätt att rösta* 1994).

Vissa kvinnoforskare hävdar att politiskt aktiva kvinnor samlas till ämnesområden som traditionellt betraktas som kvinnliga, dvs. till politik som handlar om vårdande och omhändertagande verksamheter. Och, fortsätter argumentet, när nu kvinnorna börjat erövra inflytandepositioner inom dessa områden så flyttar makten ut, männen flyr frivilligt fältet. Slutsatsen är att kvinnorna alltid blir isolerade i politiken och att deras närvaro inom vissa ämnesområden inte leder till verkligt inflytande (Hirdman 1990, Haavio-Manilla 1983).

För att pröva giltigheten i denna världsbild har vi samlat in uppgifter om kvinnorepresentationen inom tre olika policysektorer: nattväktarstatens domäner, välfärdsstatens domäner och infrastrukturella domäner (jfr Bergqvist 1994, Petersson 1989).

Våra resultat motsäger tesen om den undflyende makten. Det är inte så att kvinnor enbart har hänvisats till särskilda politikområden. Visserligen finns det fler kvinnliga statsråd inom välfärdsstatens domäner än inom andra sakområden, men kvinnorna har gjort substantiella inbrott också inom övriga politikområden. Samma trend återfinns även när det gäller utskottsplaceringar (*Rätt att rösta* 1994, Wängnerud 1995). Det är heller inte rimligt att hävda att riksdagen och regeringen totalt sett har förlorat makt och inflytande i takt med den ökande kvinnorepresentationen. Tesen om den undflyende makten är dåligt empiriskt underbyggd.

Ett återkommande resultat från kvinnoforskningen är att kvinnor har lättare att göra sig gällande inom områden där den bristande jämställdheten har uppmärksammats i debatten. Våra undersökningar visar att detta resultat fortfarande håller streck. Den manliga dominansen är åtskilligt tyngre när det gäller inflytandepositioner som mindre ofta debatteras offentligt. Ett illustrativt exempel är statssekreterarna som påfallande ofta är män. Vidare finns det proportionellt sett färre kvinnor än män på ledande riksdagspositioner.[18]

En ytterligare dold maktposition är generaldirektörens. Vi har granskat 28 statliga myndigheter jämnt fördelade mellan olika sakområden för att undersöka om det blivit någon förbättring av kvinnornas representation sedan 1970.

Resultaten visar på blott långsamma framsteg för kvinnorepresentationen. I början av 1990-talet var bara 14 procent av generaldirektörerna kvinnor. Mönstret med könsspecifika politikområden är här relativt tydligt utvecklat. Andelen kvinnliga generaldirektörer var klart störst i myndigheter med anknytning till välfärdspolitik (33 procent). Den viktiga frågan för framtiden är om de ökningar som trots allt registrerats inom främst välfärdspolitikens område är en början till mer omfattande jämställdhet på de högsta chefspositionerna inom statsförvaltningen, eller om de indikerar att kvinnorna får specialisera sig inom ett utvalt område.

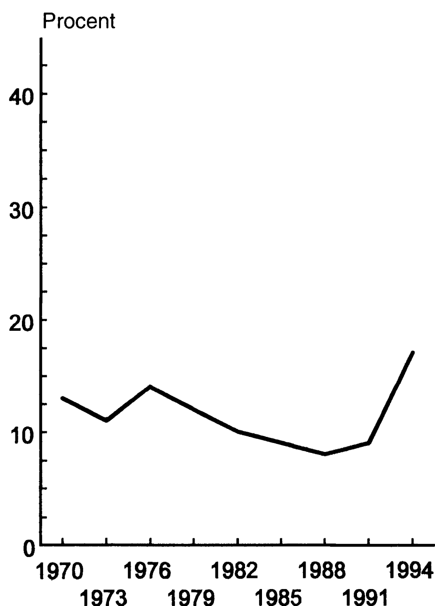
[18] På denna sista punkt, maktfördelningen i riksdagen, är dock förhållandena komplicerade. I en studie av 1988 års riksdag visar Hagevi (1995) att kvinnliga ledamöter hade något fler inflytandepositioner än sina manliga kolleger med hänsyn tagen till antalet år de varit ledamöter.

Ungdomar

Maktutredningen visade att den svenska politiska eliten domineras av män i åldrarna 44 till 66 år (SOU 1990:44). I det följande har vi, med en lätt justering, använt oss av detta resultat för att urskilja de i politisk mening unga medborgarna (av praktiska skäl har den övre åldersgränsen satts till 39 år). Med vår definition kan ungefär 40 procent av de röstberättigade klassificeras som politiskt unga.

Som framgår av figur 2.6 har andelen ungdomar bland riksdagsledamöterna aldrig överstigit 17 procent, och då är ändå huvudparten av de politiskt unga ledamöterna mellan 35 och 39 år. Riksdagsledamöterna som grupp har dock blivit något yngre under de senaste decennierna. Efter 1994 års val sjönk medelåldern för ledamöterna under 50-årsstrecket till 48,7 år, den lägsta siffran i modern tid (Brothén 1995).

Figur 2.6. Andelen politiskt unga riksdagsledamöter 1970–1994.



Källa: Statskalendern, supplement till statskalendern 1994. Ungdomen anses inträffa mellan 18 och 39 år.

Riksdagsvalet 1994 var ett märkesval även i andra avseenden. Före 1994 hade bara en enda nyvald ledamot varit under 25 år. I den nuvarande riksdagen finns fem sådana ungdomar. Kvinnliga ledamöter tenderar att vara lika gamla som männen. Ingen talman har någonsin varit politiskt ung. Mycket få (färre än fem) gruppledare har varit under 40 år. Sedan 1970 har bara en utskottsordförande och sex vice ordförande varit politiskt unga. Vidare kan noteras att, vänsterpartiet undantaget, partierna som sitter i riksdagen sedan länge också har de äldsta ledamöterna.

Av allt att döma betraktas inte politiskt unga som en angelägen grupp att lyfta fram inom regeringskansliet. Samma slutsats gäller också för den högre statliga förvaltningen. Bara tre av 28 generaldirektörer i vår undersökning (1970–1991) tillhör gruppen politiskt unga.

Resultaten är något anmärkningsvärda då statsmakterna har sagt sig vara angelägna att stärka ungdomarnas deltagande i politiken. En statlig utredning har funnit att mindre än var fjärde ungdom i åldern 16–25 år kan tänka sig att engagera sig partipolitiskt för att kunna påverka det politiska beslutsfattandet. Detta kontrasterar skarpt mot att två tredjedelar av ungdomarna sade sig vara villiga att delta i demonstrationer och utöva civil olydnad för att påverka politiska beslut. I utredningens sammanfattning uppmanas partierna att omvärdera sin ”uppdragskultur” (SOU 1991:12, 231, 335–6).

Invandrare

Under de senaste decennierna har sammansättningen av invandrarna i Sverige förändrats i två viktiga avseenden. Den första förändringen är att en växande andel invandrare kommer från utomeuropeiska länder; nordiska medborgare utgör inte längre den största gruppen. Den andra förändringen är att arbetskraftsinvandringen i stort sett har upphört. Majoriteten av invandrarna som beviljas uppehållstillstånd är numera flyktingar. Sedan 1983 har över 160 000 personer beviljats uppehållstillstånd som flykting (SCB 1994).

Förändringarna är avgjort väsentliga. En växande andel av befolkningen kommer nu från länder som inte delar svenskar-

nas traditioner i fråga om historia, religion och politisk kultur. Ur demokratins synvinkel är problemet att denna typ av kulturella skillnader har betydelse för politiken och samhällslivet. Undersökningar visar att det finns ett positivt samband mellan det geografiska avståndet från Sverige och svenskarnas känsla av distans och främlingskap inför invandrargruppen i fråga (Lange och Westin 1994). Det är också mycket mindre sannolikt att invandrare från utomeuropeiska länder deltar aktivt i politiken. Mycket få invandrare med utomeuropeisk bakgrund nomineras och väljs till lokala politiska förtroendeposter.

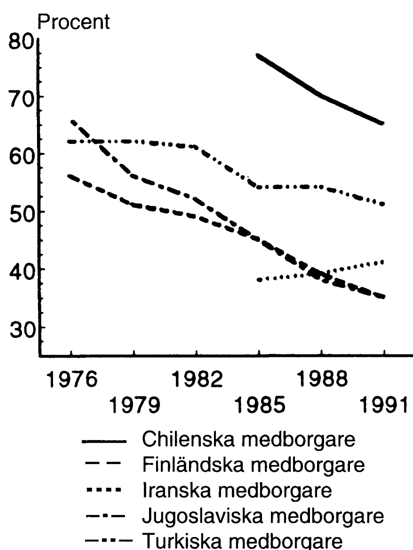
Integration har varit ett ledande mål för invandrarpolitiken i Sverige. En granskning av invandrarnas situation visar att politiken har misslyckats med att nå detta mål. En studie från slutet av 1980-talet visade att utländska medborgare var överrepresenterade både bland dömda brottslingar och socialhjälpsmottagare. Utländska medborgare boende i Sverige var också överrepresenterade bland alkoholister och drogmissbrukare under såväl frivillig som framtvingad vårdbehandling. Barn till personer med utländskt medborgarskap var överrepresenterade i fråga om socialt omhändertagande från myndigheternas sida (SCB 1991). Den allmänna situationen har på intet sätt förbättrats sedan 1989. Exempelvis har arbetslösheten slagit hårt bland invandrargrupperna (se SIV 1993).

Invandrare som har haft permanent uppehållstillstånd i tre års tid har kommunal rösträtt. Givet att de sociala problemen är mycket stora, är det ett hot mot den svenska demokratin att valdeltagandet bland invandrare sjunker kontinuerligt. Vid 1976 års val, det första med rösträtt för invandrarna, var valdeltagandet 60 procent. Vid valet 1991 var deltagandet nere på 41 procent.[19]

Figur 2.7 ger närmare information om valdeltagandet bland fem olika nationaliteter av invandrare. Det finns systematiska skillnader mellan nationaliteterna men det mest väsentliga i det här sammanhanget är att det för fyra av de fem grupperna finns en generell trend i riktning mot minskat valdeltagande. Allt färre invandrare boende i Sverige utnyttjar denna sin grundläggande demokratiska rättighet.

[19] Uppgifter om 1994 års val var inte tillgängliga när denna rapport färdigställdes.

Figur 2.7. Valdeltagande i kommunfullmäktigevalen efter medborgarskap 1976–1991.



Källa: SCB:s specialundersökningar om utländska medborgares valdeltagande.

Vilka är då förutsättningarna för invandrarnas mer aktiva deltagande i politiken på orter där de utgör en verkligt betydande minoritet? Tre landsting har särskilt stora andelar invandrare bland befolkningen: Stockholm, Göteborg och, i synnerhet, Malmöhus. Vid årsskiftet 1993/94 var 19 procent av befolkningen i Malmöhus födda utomlands. Statistik från SCB visar att Malmöhus också har den snabbast växande andelen födda utomlands. Hur väl representerade är då invandrarna i Malmöhus politiska organ?[20]

[20] Den följande analysen bygger på data insamlade hösten 1992 av docent Henry Bäck vid statsvetenskapliga institutionen i Stockholm, vilka generöst ställts till vårt förfogande. Tolkningarna av resultaten är dock våra.

Det visar sig att inte fler än 2 procent av alla förtroendevalda i Mamöhus län är födda utomlands.[21] Och de fåtaliga invandrarpolitikerna är placerade i nämnderna, inte i fullmäktige, det högsta beslutsfattande organet. Att det inte rör sig om en tillfällig observation bekräftas vid en motsvarande analys av förtroendevalda kommunalpolitiker i Västerås, en annan invandrartät ort. Andelen förtroendevalda födda utomlands var bara hälften så många i kommunfullmäktige som i nämnderna, och i kommunstyrelsen satt inte någon enda person född utomlands.

Det ställer sig svårt att förklara varför det politiska engagemanget är så lågt bland invandrargrupperna. Kanske har partierna underlåtit att aktivt mobilisera invandrarnas röster. En annan möjlighet är att invandrargrupperna har tillåtit sig att bli politiskt marginaliserade. På det här stadiet får vi nöja oss med konstaterandet att i dagsläget är invandrarna som grupp inte integrerade i svensk politik. Invandrarna utgör en kärngrupp bland de politiskt fattiga i Sverige.

Medborgarskap: tolerans

Idén om medborgarskap är central i demokratins teori. Till skillnad från de äldre samhällena, där människornas ställning i samhället berodde på härkomst, kön och ståndstillhörighet, grundas demokratins samhälle på likhet. Alla medborgare har lika rätt att ta del i samhällslivet.

Medborgarskapet utgörs av en förening av rättigheter och skyldigheter. I vårt samhälle tenderar rättigheterna att få en mer framträdande plats än skyldigheterna. Den officiella publikationen *Samhällsguiden* beskriver sig som en uppslagsbok för den som vill hitta rätt bland "rättigheter och skyldigheter", men är i praktiken en lång katalog över sociala rättigheter.

Vi vill inte för ett ögonblick förringa värdet av en utbyggd och fungerande välfärdsstat som kan förse medborgarna med olika

---

[21] Observera att gruppen "utomlands födda" inkluderar ett mindre antal personer med svenskfödda föräldrar.

slags resurser. Vi vill heller inte negligera de stora problem som finns när det gäller att omsätta välfärdsstatens principer till praktisk politik. Många av medborgarskapets rättigheter förmedlas i dag via system som både är ineffektiva och som har svårt att nå de avsedda mottagarna. En del medborgare får ut mindre än de har rätt till, medan andra utnyttjar systemet för att vinna otillbörliga fördelar (Ds 1994:81). Den allmänna tanken på lika rättigheter är högst ofullständigt förverkligad. Medborgarnas möte med välfärdsstaten präglas fortfarande av ojämlikhet.

Att uppmärksamma medborgarskapets skyldigheter innebär inte att nedvärdera medborgarskapets rättigheter. Det finns inget konkurrensförhållande mellan de två aspekterna. Tvärtom är det just föreningen av rättigheter och skyldigheter som är fundamental för demokratins medborgarskap. Demokratins legitimitet vilar ytterst på folkviljan. Varje enskild har därmed ett ansvar för demokratins fortbestånd. Det finns därför starka skäl att uppmärksamma inte endast förmånerna utan också medborgarskapets andra sida, skyldigheterna.

En viktig del av medborgarskapets skyldigheter är tolerans. Demokratin bygger på principen om icke-diskriminering. Alla har lika rätt att formulera och uttrycka sina uppfattningar. Tolerans är skyldigheten att respektera andras rättigheter. Medborgarna måste acceptera att även motståndare får framföra sina uppfattningar. Intolerans utgör därmed ett allvarligt hot mot demokratins krav på fri åsiktsbildning.

Vårt bidrag är att genom en intervjuundersökning klarlägga dels intoleransens utbredning i befolkningen, dels att, genom en jämförelse mellan olika befolkningsgrupper, uttala oss om vilka betingelser som ökar respektive minskar intoleransen.

Vår undersökning av den politiska intoleransen i Sverige hör hemma i en väl etablerad samhällsvetenskaplig tradition. Den klassiska undersökningen inom området genomfördes i USA under 1950-talet (Stouffer 1955). Forskarna tog den amerikanska fri- och rättighetsförklaringen, gjorde om den till konkreta frågor och gick runt och knackade dörr för att höra vad dagens amerikaner egentligen ansåg. De intervjuade tillfrågades bland annat huruvida en antireligiös person skulle ha rätt att arrangera offentliga möten i grannskapet, om en sådan persons böcker borde

avlägsnas från det lokala biblioteket och om en sådan person borde få undervisa vid universitet. En stor del av undersökningen handlade om toleransen gentemot kommunister eller sådana som anklagades för att vara kommunistsympatisörer.[22]

Det fanns en relativt stor grupp som uppvisade intoleranta attityder. Analysen visade att särskilt utbildningsnivån spelade stor roll. De högutbildade och lokalt förtroendevalda var mer toleranta, de lågutbildade mer intoleranta. Stouffer fann vissa positiva tecken. Sociala, ekonomiska och teknologiska krafter verkade sakta men säkert till toleransens fördel. Den stigande utbildningsnivån och det avtagande bruket av auktoritära barnuppfostringsmetoder gjorde människor mer självständigt tänkande och ökade respekten för människor med andra idéer. Andra krafter som verkade i samma riktning var den ökande geografiska omflyttningen och massmediernas stigande betydelse.

Åtskilliga undersökningar har sedan gjorts i samma ämne och olika mätmetoder har prövats. Den metodmässiga lärdomen att dra är att det finns flera varianter på intervjufrågor om intolerans, men att huvudslutsatserna inte tycks vara så känsliga för det exakta valet av frågeteknik.[23]

Vår undersökning ingår som en del av en enkätundersökning om samhälle, opinion och massmedia (SOM-undersökningen), som genomfördes av Göteborgs universitet i slutet av 1994.[24] Ett enkätformulär utsändes till ett representativt urval personer i åldrarna 15–80 år bosatta i Sverige, både svenska och utländska medborgare. Sammanlaget 1 702 personer svarade på undersökningen, bortfallet blev 33,5 procent.

Vi har mätt svenskarnas grad av tolerans med två olika metoder. Den ena utgår från en internationell undersökning av lokala ledare. Här mäts de tillfrågades beredskap att tillerkänna olika minoriteter ett antal specificerade rättigheter (Szüks 1993). Den andra metoden utgörs av en serie frågor som utvecklats speciellt

[22] En för studien typisk intervjufråga är: "If a person wanted to make a speech in your community against churches and religion, should he be allowed to speak, or not?"

[23] Se t.ex. Lawrence (1976), Sullivan, Pierson och Marcus (1979), Gibson (1992), Gibson och Bingham (1982), McClosky och Brill (1983) och Togeby (1994).

[24] Huvudansvariga forskare är Sören Holmberg och Lennart Weibull.

för denna rapport. Vi börjar redovisningen med den senare mätmetoden.

Den allmänna tanken är densamma som i Stouffers amerikanska undersökning. Den svenska demokratin bygger på att medborgarna tillerkänns ett antal grundläggande fri- och rättigheter. Många av dessa finns preciserade i regeringsformens andra kapitel, medan andra regleras av internationella avtal och konventioner som Sverige anslutit sig till. Vi har valt ut ett antal viktiga fri- och rättigheter, omsatt dem till intervjufrågor och undersökt vilket stöd de har bland dagens svenskar. Frågeformuleringar och svarsfrekvenser redovisas i tabell 2.1.

Tabell 2.1. Åsikter om medborgerliga fri- och rättigheter.

Anser du att följande saker bör vara tillåtna i Sverige (procentandel ja-svar)	Ja, bör vara tillåtet	Nej, bör inte vara tillåtet	Summa procent	Ej svar
Aga som barnuppfostringsmetod	9	**91**	100	2
Fackföreningars strejker	**83**	17	100	5
Forskning om genteknik och arvsanlag	**72**	28	100	6
Dödsstraff för mord	33	**67**	100	4
Invandrare rösta i kommunala val	**66**	34	100	4
Homosexuella lärare i grundskolan	**57**	43	100	4
Att muslimer bygger moskéer	**52**	48	100	4
Ateistiska lärare i religionsundervisningen	**47**	53	100	7
Pornografiska filmer i TV	**42**	58	100	3
Vänsterextrema partier	**36**	64	100	6
Högerextrema partier	**33**	67	100	6
Statliga och kommunala tjänstemän anonymt avslöja hemligheter för journalister	**26**	74	100	4
Invandrare som fått svenskt medborgarskap kunna utvisas efter grova brott	75	**25**	100	3
Polisavlyssning med dolda mikrofoner som ett led i brottsbekämpning	85	**15**	100	3
Rasistiska organisationer	**10**	90	100	3

Fet stil anger andelen toleranta svar

Förenta Nationerna har antagit en internationell konvention om barnets rättigheter. Konventionen, som också Sverige godkänt, är ett bevis för att barnen successivt fått ett allt starkare rättsligt skydd. Uppenbarligen har denna utveckling starkt stöd i befolk-

ningen. Mer än nio av tio svenskar anser att aga inte bör vara tillåten som barnuppfostringsmetod.

En annan rättighet som har jämförelsevis starkt stöd i opinionen är fackföreningarnas strejkrätt (83 procent). Frågan var så formulerad, eftersom regeringsformen inte tillerkänner enskilda arbetstagare någon strejkrätt, rätten till fackliga stridsåtgärder är förbehållen "förening av arbetstagare".

En klar majoritet ansluter sig även till principen om forskningens frihet. Av dem som besvarat frågan anser 72 procent att forskning om genteknik och arvsanlag bör vara tillåten.

Vad gäller dessa tre rättigheter synes läget vara tämligen betryggande, även om siffrorna innebär att 28 procent vill förbjuda genteknikforskning, 17 procent avskaffa strejkrätten och 9 procent införa aga.

Mer anmärkningsvärda är svaren på frågan om dödsstraff. Dödsstraff i fredstid avskaffades för länge sedan och möjligheten till dödsstraff i krig avskaffades definitivt i början av 1970-talet. Regeringsformen slår klart fast: "Dödsstraff får icke förekomma." Amnesty bedriver sedan länge en världsomspännande kampanj för dödsstraffets avskaffande. Dödsstraff anses inte förenligt med den civiliserade rättsstatens principer. Icke desto mindre anser en tredjedel av dagens svenskar att dödsstraff bör tillåtas för mord. Visserligen utgör dödsstraffets motståndare en majoritet av befolkningen, men förespråkarna är så många att den svenska opinionen i denna fråga knappast kan anses som enig.

Den allmänna rösträttens seger i början av 1920-talet markerar begynnelsen på demokratins epok. Kretsen av röstberättigade vidgades successivt genom borttagandet av inkomst- och förmögenhetshinder, erkännandet av kvinnornas fulla medborgarskap, sänkningarna av rösträttsåldern och den kommunala rösträtten för utländska medborgare som varit bosatta i landet i minst tre år. Invandrarnas rösträtt är uppenbarligen långt ifrån okontroversiell. Visserligen stöder en majoritet på 66 procent invandrarnas kommunala rösträtt, men 34 procent är motståndare.

Demokratins krav på tolerans aktualiseras framför allt i synen på minoriteter och avvikande. Ett exempel är attityderna till de homosexuella. Endast en knapp majoritet om 57 procent vill tillåta homosexuella lärare i grundskolan. Drygt fyra svenskar av

tio anser att homosexuella lärare inte bör tillåtas undervisa i den obligatoriska skolan.

I flera kommuner har muslimernas krav på att få bygga egna kyrkorum stött på motstånd. Det visar sig att den allmänna opinionen är delad. Nästan varannan tillfrågad, 48 procent, vill inte tillåta att muslimer bygger moskéer. Religionsfriheten kan därmed knappast sägas ha någon fullständig förankring i svensk folkopinion.

Sedan kristendomsämnet avskaffades under 1960-talet är skolans undervisning i religionskunskap konfessionslös. Icke desto mindre anser drygt hälften, 53 procent, att ateistiska lärare inte skall tillåtas i religionsundervisningen.

Yttrandefriheten har motiverat att det inte finns något förbud mot pornografiska filmer i TV, trots att det i debatten rests många argument mot pornografi. Sextiotalsdebatten om yttrandefrihetens liberalisering kom i mycket att handla om rätten till frispråkiga skildringar av sexualitet. Under senare år har debatten emellertid fått en annan inriktning. Många debattörer, särskilt inom kvinnorörelsen, anser att pornografi innebär en förnedring av kvinnan och därför krävt restriktioner. Yttrandefrihetsintresset visar sig också väga relativt lätt bland dagens svenskar. Sammanlagt 58 procent vill förbjuda pornografiska filmer i TV.

Rätten att bilda politiska partier är grundläggande för den representativa demokratin. Toleransen bjuder att även meningsmotståndare skall tillerkännas rätten att organisera sig och framträda i allmänna val. Svenskarna måste i detta hänseende beskrivas som relativt intoleranta. En klar majoritet anser inte att vänsterextrema partier bör tillåtas. Ännu färre vill tillåta högerextrema partier.

Offentlighetsprincipen brukar betraktas som grundläggande för svensk yttrandefrihet. Ända sedan 1766 års tryckfrihetsförordning har offentlighet varit en grundprincip i svenskt offentlig liv (även om det skulle dröja åtskilliga år innan principen kom att förverkligas i praktiken). En viktig del av offentlighetsprincipen är meddelarskyddet och uppgiftslämnares rätt till anonymitet. För massmedierna är det mycket betydelsefullt att uppgiftslämnare skall kunna förse journalister med information utan att befara att bli utsatta för repressalier och efterforskningar. Skyddet

för massmediernas källor visar sig emellertid ha mycket svag förankring bland allmänheten. Tre fjärdedelar anser att det inte borde vara tillåtet för statliga och kommunala tjänstemän att anonymt avslöja hemligheter för journalister.

Regeringsformen slår fast att ”ingen medborgare får landsförvisas”. Paragrafen gäller givetvis alla svenska medborgare, oavsett om de fått sitt medborgarskap genom födelse eller naturalisation. Men skyddet mot landsförvisning har ett högst villkorligt stöd bland de intervjuade. Hela 75 procent anser att invandrare som fått svenskt medborgarskap skall kunna utvisas efter grova brott.

Den rättsliga regleringen av de medborgerliga fri- och rättigheterna leder emellanåt till vanskliga avvägningsproblem. Sådana dilemman uppstår när olika slags rättigheter hamnar i konflikt. Ett sådant exempel är debatten om polisens rätt till buggning. Å ena sidan står kravet på rättstrygghet, medborgarnas krav på att staten skall skydda deras liv och egendom från brott. Å andra sidan står kravet på personlig integritet. Dold avlyssning har ansetts utgöra en så allvarlig kränkning av privatlivet att polisens önskemål om att få utnyttja teknikens möjlighet fram till helt nyligen avvisats. För flertalet svenskar är avvägningen emellertid klar: brottsbekämpningen väger tyngre än den personliga integriteten. En stor majoritet om 85 procent vill tillåta polisavlyssning med dolda mikrofoner som ett led i brottsbekämpning.

Ett annat dilemma aktualiseras i debatten om ett eventuellt förbud mot rasistiska organisationer. Sverige har undertecknat en FN-konvention som kräver att staterna olagligförklarar och förbjuder rasistiska organisationer. Sverige har dock inte lagstiftat mot rasistiska organisationer. Å ena sidan står kampen mot rasism och etnisk diskriminering, å andra sidan principen om föreningsfrihet. Även i detta fall är svenskarnas dom klar. Det goda ändamålet, kampen mot rasism, väger tyngre än den allmänna principen om organisationsfrihet. Nio av tio vill förbjuda rasistiska organisationer.

Denna svit om femton intervjufrågor ger en översikt över svenskarnas åsikter om de medborgerliga fri- och rättigheterna. Svaren kan sammanfattas i ett enda enkelt index. Det högsta möjliga indexvärdet är 100. Detta innebär att den svarande på

alla frågor väljer det svar som maximerar yttrandefrihet och organisationsfrihet. Ett indexvärde på 100 innebär därför att den svarande motsätter sig förbud mot såväl pornografiska filmer som rasistiska organisationer. Det minsta värdet 0 betyder genomgående intoleranta svar. Genomsnittet för samtliga intervjuade är 48.

Frågan är hur denna siffra skall tolkas. Är det ett högt eller lågt värde? Man skulle kunna säga att varje omdöme är godtyckligt, att allt beror på jämförelsepunkten och kan tolkas helt efter åskådarens smak. Men frågan kan inte lämnas så lättvindigt. De teoretiskt möjliga maximi- och minimivärdena har nämligen en direkt koppling till demokratins norm. Ett genomsnitt på 100 skulle innebära att samtliga invånare skulle bekänna sig till en extremt liberal, för att inte säga libertariansk, uppfattning. Ett genomsnitt på 0 skulle betyda att inte någon medborgare skulle stödja någon av de rättigheter som aktualiseras av våra frågor.

Indexvärdena registrerar var någonstans dagens svenskar befinner sig på en skala som mäter graden av tolerans och intolerans. Det vore orealistiskt att föreställa sig att medelvärdet skulle kunna bli maximala 100. Flera av våra intervjufrågor aktualiserar vanskliga dilemman och även en demokratiskt och tolerant sinnad person skulle kunna låta andra skyddsvärda intressen väga tyngre än yttrandefrihet och organisationsfrihet. Men även om det inte finns någon absolut måttstock finns det ändå gränser. Om medeltalet sjunker alltför lågt innebär det att många svenskar är beredda att ifrågasätta och urholka flera av de fri- och rättigheter som utgör demokratins grundval.

Från demokratins och toleransens utgångspunkt är slutsatsen djupt oroväckande. Flertalet av de fri- och rättigheter som vi valt ut, och som knappast kan anses vara perifera utan tvärtom som centrala i en demokratisk rättsstat, stöds möjligen av halvparten av befolkningen och många möter ett utbrett motstånd. Svenskarna måste beskrivas som intoleranta snarare än toleranta.

Enkätundersökningen gör det också möjligt att analysera hur svaren fördelar sig bland de tillfrågade. Är intoleransen särskilt stor inom vissa befolkningsgrupper? Motsvarande undersökningar som genomförts i andra länder, och som åberopades tidigare,

ger uppslag till ett antal hypoteser som i flertalet fall bekräftas även av det svenska materialet. Utbildningsfaktorn visar sig även i Sverige ha stor betydelse. Indexvärdet bland de lågutbildade är 38 och bland de högutbildade 59. Det bör påpekas att utbildningsfaktorn också rymmer ett mått av social konvenans. De akademiskt utbildade har lättare att känna till vilket svar som är politiskt korrekt. Det är vanskligt att bedöma den exakta styrkan hos denna tendens att ge socialt acceptabla svar. Den innebär hur som helst att vårt index ger en något för hög skattning av den verkliga attityden. Svenskarnas intolerans skulle därmed vara ännu mer utbredd.

Toleransen är också större i städerna än i glesbygden (storstäder 56 och ren landsbygd 41). Det finns också ett starkt samband med det politiska engagemangets styrka. De som är mycket intresserade av politik är i allmänhet toleranta, medan de som står främmande för politiken ofta ger svar som uttrycker bristande respekt för de medborgerliga fri- och rättigheterna. Det finns visserligen också ett svagt samband mellan tolerans och föreningsaktivitet, men sambandet kan till stor del förklaras av att de föreningsaktiva i allmänhet har högre utbildning.

Genomsnittligt sett är män något mer toleranta än kvinnor (50 respektive 46). Men medeltalet döljer vissa variationer mellan de olika frågorna. I några fall är kvinnorna mer toleranta än männen. Det gäller främst accepterandet av homosexuella lärare, motståndet mot aga och avståndstagandet från dödsstraff. Männen är mer toleranta mot pornografi och mindre benägna att förbjuda extrema partier. Med dessa undantag har kvinnor och män i stort sett samma uppfattningar.

Däremot finns det avsevärda skillnader mellan generationerna. De yngre är mer toleranta än de äldre. I åldersgruppen 15–29 år är indexvärdet 54, vilket skall jämföras med värdet 36 i åldrarna 65–80 år. Det är med utgångspunkt i ett enda mättillfälle vanskligt att tolka åldersskillnader, att avgöra huruvida de uttrycker en generationsförändring eller en förändring över livscykeln. Men mot bakgrund av andra studier av värderingsförändringarna i samhället finns det skäl att dra slutsatsen att svarsmönstren åtminstone till viss del förklaras av en generationsförändring.

Undersökningen av svenskarnas tolerans bygger också på en annan serie frågor, som mäter uppfattningar om olika minoriteters rättigheter. I vår undersökning frågade vi om tre olika etniska minoriteter: muslimska invandrare, finska invandrare och samer.

Tabell 2.2. Åsikter om minoriteters rättigheter.

Bör följande grupper i samhället ha rätt till egna:	Muslimska invandrare	Finska invandrare	Samer
Kyrkor eller motsvarande	58	66	82
Skolor	20	30	58
Tidningar	74	82	86
Representanter i politiska församlingar	46	61	79
Officiellt godkända språk	28	41	68
Kulturella organisationer	76	82	92
Politiska partier	30	40	63

När det gäller de muslimska invandrarna är den stora majoriteten svenskar beredd att acceptera att de bör ha rätt till egna tidningar och kulturella organisationer. Men inte ens här är toleransen fullständig: 24 procent anser inte att muslimerna bör ha rätt till egna kulturella organisationer och 26 procent är motståndare till att muslimerna skall ha rätt till egna tidningar. Organisationsfriheten och pressfriheten är i svenskarnas önskevärld snävt tillskuren. Än värre är det med andra fri- och rättigheter. Sju av tio svenskar motsätter sig att muslimska invandrare bör att rätt att bilda politiska partier. Åtta av tio är negativa till tanken att muslimer skulle få ha egna skolor.

Attityderna till finska invandrare är något mer tolerant, men även här är uppfattningarna mycket restriktiva. Av de tillfrågade är 60 procent motståndare till finska invandrares rätt att starta politiska partier och 70 procent motsätter sig finska skolor. I jämförelse härmed framstår inställningen till samerna som mer generös. Inte i något hänseende motsätter sig majoriteten samernas rättigheter.

Sammanfattas vår undersökning kan huvudslutsatsen inte bli annat än nedslående. Folkopinionen har visserligen inget direkt inflytande över tillämpningen av de medborgerliga fri- och rättigheterna. Det är inte minst faran för tillfälliga opinioner som varit ett viktigt argument för oberoende och självständiga domstolar. Men den yttersta garantin för demokratins fortbestånd kan i längden inte vara annat än medborgarna själva. Det är ett allvarligt problem att vissa av demokratins grundläggande fri- och rättigheter inte har någon förståelse hos breda befolkningsgrupper.

Det mest positiva som kan sägas är att intoleransen inte är oföränderlig. Vår analys visar att det finns viktiga dynamiska element i opinionen. Utbildning och politiskt engagemang leder till ökad förståelse för det annorlunda och främmande. Särskilt viktigt är resultatet att de unga generationerna visar sig ha större beredskap att leva i det öppna samhället.

3 Rättsstat

Det finns en spänning mellan begreppen demokrati och rättsstat. Medborgerliga fri- och rättigheter sätter gränser för demokratins handlingsmöjligheter. Majoritetsbeslut kan hota minoriteters rättigheter. Frågan är hur medborgarstyrelsen skall kunna förverkligas inom ramen för en rättsstat.

Det kan tyckas att vi här försöker konstruera motsättningar som egentligen inte finns. Vi vet ju alla att den moderna folkstyrelsen uppträder i form av konstitutionella demokratier. De klassiska politiska fri- och rättigheterna är så att säga en del av det vi förknippar med demokrati. En del av de motsättningar som här brukar linjeras upp kan också tämligen enkelt avföras som skenproblem. De rättigheter som direkt kan knytas till den demokratiska proceduren kan utan komplikationer föras in som kännetecken på demokratin. Därmed bygger vi in i själva definitionen av demokratin att det inte blir möjligt att på demokratisk väg avskaffa demokratin. Men hur skall vi se på andra rättigheter, exempelvis äganderätten?

Det principiella problemet kan här inte avföras som en teoretisk spetsfundighet. Vi är vana att se demokrati och rättsstat som två olika sidor av samma sak. Demokrati är så att säga staten från politisk synpunkt, medan rättsstaten är dess juridiska form. Men i grund och botten handlar det om en sammansmältning av två helt skilda idétraditioner (Jansson 1952, Sejerstedt 1984, Hermansson 1986). Konstitutionalismen och rättsstaten är historiskt sett ett svar på frågan om hur medborgarna skall skydda sig mot den styrande maktens tyranni. Dess lösning är att makten skall tämjas genom att den begränsas och görs lagbunden. Från denna politiska idétradition, som bland annat rymmer de amerikanska federalisterna med James Madison i spetsen, har den moderna folkstyrelsen hämtat en rad författningspolitiska innovationer. Medborgerliga fri- och rättigheter, juridiska procedurregler som

slår vakt om medborgarnas rättssäkerhet och olika tekniker för att motverka maktkoncentration och i stället åstadkomma maktdelning är i dag väsentliga inslag i varje konstitutionell demokrati.

Mot detta kan vi historiskt sett ställa idén om folkets suveränitet, som pekar ut en helt annan lösning på maktens problem. Den grundläggande tanken hos Jean-Jacques Rousseau och andra tänkare i denna tradition är att medborgarna själva skall erövra makten. Det klassiskt demokratiska idealet, vars rötter kan sökas i antikens och renässansens stadsstater, är att medborgarna skall styra sig själva. Det får inte finnas någon instans ovanför folket som kan klavbinda demokratin. När demokratin i dess representativa variant så småningom bröt fram var det bland annat just detta som motståndarna valde att attackera, och då kom också rättsstatsidealet väl till pass. Den idé som tidigare hade åberopats av radikaler gentemot auktoritära tyranner, nyttjades nu av konservativa krafter i syfte att tämja folkviljan. För att undvika majoritetstyranni borde demokratin konstitutionellt kompletteras med balanserande politiska motkrafter i form av oberoende domstolar och ämbetsmän.[1]

Det uppenbara sättet att kombinera dessa båda idéer – den lösning som även förordades av Rousseau i *Samhällskontraktet* – är givetvis att folket, medborgarna gemensamt, stiftar sina egna lagar och så att säga binder sig självt. Men lagbundenheten och maktens begränsning är då bara villkorliga. Dess exakta utformning varar endast så länge folket eller dess majoritet så önskar. Om medborgarna permanent eller för evigt skulle frånhända sig möjligheten att ändra vissa lagar, betyder det noga räknat att man tillåter en viss generation att utöva diktatur över varje kommande generation. I en konstitutionell demokrati sker dock alla förändringar på ett lagbundet sätt. Medborgarna ålägger sig själva att verka under rättsstatens och konstitutionalismens hägn. Majoritetens uppfattning skall tillåtas slå igenom i lagstiftningen, men det sker aldrig omedelbart och utan att medborgarna och deras valda representanter har varit tvungna att tänka efter.

---

[1] I det svenska fallet spelade här den konservative juristprofessorn Carl-Axel Reuterskölд en central roll. Se Stjernquist 1984 och Holmström (kommande). Från mer officiellt högerhåll formulerades en likartad kritik mot demokratin så sent som i slutet på 1930-talet. Se härom Algotsson 1987.

På vissa områden, särskilt i de lagar som brukar benämnas grundlagar, har det befunnits lämpligt att bygga in ett större mått av tröghet i systemet. Det typiska exemplet är de lagar som reglerar själva den demokratiska proceduren. Det kan också röra sig om lagar som ger skydd åt vissa grupper som alltid riskerar att hamna i minoritet och därmed aldrig kan tillvarata sina intressen i en ren majoritetsstyrelse. De flesta demokratiska konstitutioner innehåller således många fri- och rättigheter som i strikt mening inte reglerar den politiska processen. Rent principiellt är detta ett besvärligt problem och det finns ingen självklar och enkel teoretisk lösning på hur starkt lagbundenheten skall betonas och hur omfattande begränsningar folkmajoriteten skall vara ålagd. Den historiska erfarenheten säger oss emellertid att detta avvägningsproblem främst är bekymmersamt rent teoretiskt. Det finns en rad goda praktiska lösningar att tillgå. Lärdomen från i första hand mellankrigstiden är nämligen att folksuveränitet och rättsstat kan förstärka varandra.

Diskussionen om förhållandet mellan demokrati och rättsstat har i Sverige fått förnyad aktualitet. När samhället inte längre kan styras enligt konsensusprincipen förändras politikens normsystem. De underförstådda regler som styrt beslutsfattare och politiska aktörer förlorar betydelse. I stället blir explicita regler och procedurer desto viktigare. De rättsliga aspekterna av politiskt beslutsfattande tilldrar sig därmed ökat intresse.

Dagens Sverige befinner sig i ett slags mellantillstånd. Det finns ett antal debattörer som öppet ifrågasätter gårdagens informella regelsystem och förespråkar nya modeller. Men det finns också försvarare av den gamla ordningen som finner denna principdebatt onödig och kanske rent av farlig. Den pågående debatten speglar hur som helst det faktum att den traditionella modellens legitimitet försvagats. Därmed ifrågasätts grundläggande förutsättningar för den svenska demokratins arbetssätt. Debatten kan nu inte längre önskas bort. Såväl politiker som medborgare har en skyldighet att ta ställning till de fundamentala regler som sätter det politiska systemets gränser och bestämmer dess legitimitet.

Fri- och rättigheter

Vad gäller mänskliga rättigheter håller Sverige i dag ungefärligen europeisk normalstandard. Fri- och rättigheterna preciseras främst i två källor: regeringsformens andra kapitel och Europakonventionen, vilken numera är inkorporerad i svensk rätt.

Huvudproblemet är att en argumentation som tar sin utgångspunkt i mänskliga fri- och rättigheter (till exempel rättigheter för samer och andra minoriteter) inte är naturlig i svenskt offentligt liv. Det finns två skäl, som förklarar varför det finns en ovana och ofta en ovilja mot att tänka i termer av rättigheter.

För det första har svensk demokratiuppfattning varit samhällsorienterad snarare än individorienterad (Olsen 1990). Men det finns i dag starka krav på att ge såväl individbaserade som gruppbaserade rättigheter en mer framskjuten plats. Ett exempel på grupprättigheter är den samiska minoritetens krav på en starkare rättslig ställning. Till skillnad från Norge har Sverige inte undertecknat ILO:s konvention om urbefolkningarnas rättigheter.

Det är uppenbart att en starkare betoning på individers och gruppers särrättigheter kan leda till problem och dilemman. Långtgående grupprättigheter kan komma i konflikt med den enskilde individens rättigheter. Om individers och gruppers rättigheter stärks kan kollektivets handlingskraft försvagas. Men dessa konflikter måste tydliggöras och bli föremål för offentlig debatt. Länge har ”samhällets” intressen fått väga tyngre än individuella och gruppbaserade rättigheter. Frågan om hur de ökade anspråken på utvidgade rättigheter skall kunna tillgodoses fordrar en grundläggande diskussion om balansen mellan individuellt och kollektivt ansvarstagande.

Det andra skälet till bristen på traditioner att tänka i termer av rättigheter är att svensk politisk kultur har varit nyttobaserad snarare än rättighetsbaserad. Kompromiss- och förhandlingskulturen har en baksida. I en rättsstat är inte allt förhandlingsbart. Det har funnits en obenägenhet att skilja mellan vad som kan kallas staketnormer och avvägningsnormer. En del normer är inte möjliga att kompromissa bort: de sätter bestämda skrankor för vad som är möjligt. Andra normer har mer karaktären av önskvärda men oförenliga tillstånd. Sådana normkonflikter fordrar en

avvägning och inbjuder därmed till dialog och kompromiss. Religionsfrihet är ett exempel på en staketnorm. Ett stormöte som diskuterar huruvida kommunen bör tillåta att den muslimska minoriteten får bygga en moské kränker meningen med den grundläggande normen att envar har rätt att fritt få utöva sina religion.

Begreppet rättighet har i dag blivit så populärt att det hotar att urvattnas. Många politiska beslut formuleras numera i termer av rättigheter. Lagstiftningen om barnomsorg är ett sådant exempel. Vardagspolitikens meningsskiljaktigheter om den offentliga sektorns storlek och inriktning kommer därmed att föras i termer av att införa respektive avskaffa den ena eller andra rättigheten. Att avskaffa en rättighet kommer därmed att framstå som något alldagligt, som liktydigt med att sänka en bidragsnivå. Faran är att den politiska språkkänslan trubbas av. Därmed ökar risken att principiellt allvarliga inskränkningar i grundläggande medborgarrättigheter passerar opåtalade.

Rättssäkerhet

Efter Uppsalajuristen Åke Frändberg (1986) delar vi upp begreppet rättssäkerhet i fyra komponenter: rättslikhet, förutsebarhet, integritet och rättstillgänglighet (terminologin är här något annorlunda än Frändbergs).

Rättslikhet i formellt avseende är i huvudsak tillgodosedd. Problemet gäller det faktiska utnyttjandet av rättigheterna. Medborgarundersökningen och levnadsnivåundersökningen har givit två huvudresultat. Det ena är att nivån stiger: andelen medborgare som kan hävda sina egna rättigheter har blivit allt större. Det andra resultatet är att skillnader i sociala resurser ännu i dag spelar stor roll. Klyftan mellan t.ex. äldre lågutbildade kvinnor och medelålders högutbildade män är fortfarande enorm. I detta avseende råder inte likhet inför lagen.

Förutsebarhet är ett värn mot godtycke och därmed ett centralt inslag i rättsstaten. Flera faktorer tenderar att minska medborgarens möjligheter att förutse myndigheternas handlande. De ideliga ändringarna av regler och bestämmelser undergräver

förutsebarheten. Rättsstaten fordrar någorlunda stabila spelregler för medborgarna och det civila samhället. Ramlagstiftningen innebär att de konkreta konsekvenserna av en lag ofta är ovissa; normgivningen förskjuts i praktiken till myndigheter och lokala utförare. Man kan fråga sig om lagen har någon verkningskraft.

De senaste årens marknadsanpassning med kraven på flexibilitet och effektivitet riskerar att komma i konflikt med kravet på förutsebarhet. Decentralisering innebär också sådana risker, men problemen är inte olösliga. Kommuner och landsting kan exempelvis stärka de rättsliga kraven.

Integritet innebär rättstrygghet för den enskilde medborgaren. Jämfört med världen i övrigt kan problemen te sig ringa; riskerna för att myndigheterna skall tillgripa våld, övergrepp, hotelser och trakasserier är i allmänhet små. Problemet i Sverige är snarast att den enskildes integritet hotas genom andra brister i skyddet för privatlivet. Den ena är en konsekvens av den tidigare nämnda slagsidan åt det kollektivistiska hållet. Vid olika avvägningar har "samhällets" intressen ofta fått väga tyngre än den enskilde individens. Bruket av personnummer är ett uppmärksammat exempel. Tryckfriheten och massmediernas möjligheter att offentliggöra enskildas förhållanden kan också medföra intrång i den personliga integriteten. Det rör sig här om en vansklig avvägning mellan två skyddsvärda intressen: yttrandefrihet och privatlivets helgd.

Rättstillgänglighet innebär att ingen medborgare skall behöva vara rättslös och att envar skall ha tillgång till effektiva medel att hävda sin rätt. Detta krav kan delas upp i två led. Den första förutsättningen är att den enskilde individen har tillgång till institutioner, den andra förutsättningen är att dessa institutioner är effektiva. I dagens Sverige är det första kravet någorlunda uppfyllt, men knappast det andra. Medborgaren har en hel rad klagomöjligheter, men problemet är att många av dessa kontrollerande institutioner är relativt tandlösa. Därmed övergår diskussionen till förhållandet mellan demokratins institutioner och därmed maktdelningens problem.

Maktdelning

Endast makt kan hejda makt. Montesquieus formulering äger fortfarande i högsta grad sin giltighet. Konstitutionalismen innebär att makten är uppdelad och reglerad. Ett rättssamhälle består av flera olika maktcentra. Två problem står i förgrunden när det gäller maktdelningen i Sverige: kontrollmakten och den lokala självstyrelsen.

Kontroll, i meningen granskning, kan organiseras på flera olika sätt. Både offentliga och privata organisationer fordrar någon typ av metod för intern granskning för att kunna fungera. Vad som här skall uppmärksammas är den externa granskningen. Därmed avses att det finns separata organ med särskild uppgift att granska hur andra organ, inte minst offentliga myndigheter, utövar sin makt. Exempel på sådana kontrollorgan är justitieombudsmannen, justitiekanslern, Riksrevisionsverket, Konstitutionsutskottet och riksdagsrevisorerna. Även de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna har viktiga kontrolluppgifter. För en enskild medborgare som vill klaga på en myndighet är domstolarna och JO de huvudvägar som den svenska konstitutionen anvisar.

I jämförelse med många länder framstår de svenska domstolarna som relativt svaga. Faran för en politisering av rättsväsendet har säkerligen spelat roll, i synnerhet socialdemokraternas rädsla för att borgerliga jurister skulle kunna hindrat välfärdsstatens expansion. Vi behöver inte ta ställning i denna rättspolitiska konflikt, utan endast konstatera faktum. Pressen brukar i Sverige karaktäriseras som tredje statsmakten. I andra länder används beteckningen fjärde statsmakten; tredje statsmakten är där domstolarna, vilka i Sverige uppenbarligen inte anses förtjäna namnet statsmakt.

EU-medlemskapet och den starkare betoningen på rättigheter innebär en tendens till juridifiering av politiken. Men man måste ha perspektiven klara. Det är knappast realistiskt att karaktärisera dagens svenska samhälle som dominerat av jurister. Tvärtom är den rättsliga maktens svaghet fortfarande ett bekymmer, särskilt som Sverige har dålig beredskap i förhållande till de kontinentala rättspolitiska vågor som nu börjar svepa in över landet.

Förhållandet mellan juridik och politik ställs på sin spets i fråga om lagprövningsrätten. Svenska domstolar och myndigheter har både rätt och skyldighet att åsidosätta lagar och förordningar om dessa står i strid med grundlagar och internationella rättskonventioner. Lagprövningsrätten utnyttjas dock i praktiken sällan. Enligt regeringsformen får domstolar och myndigheter endast underlåta att tillämpa en lag som stiftats av riksdagen om grundlagskränkningen är uppenbar. Genom detta uppenbarhetsrekvisit är domstolarna särskilt försiktiga med att överpröva riksdagsbeslut.

Slutsatsen är att det här finns en lucka i den svenska rättsstaten. Den enskilde medborgaren har alltför små möjligheter att hävda sin rätt gentemot den offentliga makten. Faran för domarvälde gör det orealistiskt att föreslå en allmän förstärkning av domstolarnas ställning. Däremot finns det anledning att djupt beklaga att frågan om en författningsdomstol aldrig prövats ordentligt. Fri- och rättighetsutredningen hade i uppdrag att ta fram ett underlag för en bedömning av fördelar och nackdelar med en författningsdomstol. Det är anmärkningsvärt att utredningen i sitt betänkande (SOU 1993:40), uppenbarligen med departementets goda minne, förbigick frågan med tystnad. Det tycks varit så att frågan om en författningsdomstol föll efter en ohelig allians mellan socialdemokrater och moderater. Socialdemokraterna ogillade tanken eftersom en författningsdomstol skulle innebära ökad juristmakt, moderaterna var mot eftersom en författningsdomstol är mer politisk än allmänna domstolar. Man kan beklaga att förslaget inte lades fram till allmän debatt. Det hade givit en välbehövlig möjlighet att diskutera hur författningsskyddet bäst bör organiseras i Sverige. Det saknas i dag en rättspolitisk debatt om för- och nackdelar med en författningsdomstol och eventuella alternativ.

Den lokala självstyrelsen är en bärande princip i den svenska folkstyrelsen och aktualiserar en annan viktig aspekt av maktdelningstanken. Kommunerna och landstingen som kanaler för politiskt deltagande har diskuterats i föregående kapitel. I perspektivet av maktdelning handlar problemet om förhållandet mellan de lokala självstyrelseorganen och andra delar av den offentliga makten, i första hand staten. Det svenska styrelsesättet kan be-

skrivas som en kombination av stark centralmakt och stark lokalmakt med jämförelsevis svaga regioner.

Kommunförbundet och landstingsförbundet har krävt att den lokala självstyrelsen ges ett starkare grundlagsskydd. Särskilt det kommunala skattestoppet i början på 1990-talet ställde frågan om den lokala självstyrelsen på sin spets. Kommunerna och landstingen kräver nu att statens styrning och tillsyn skall minska. Under välfärdsstatens uppbyggnadsskede var den lokala självstyrelsen i mycket en chimär. De kommunala nämnderna blev i praktiken lokala förvaltningsorgan för den centrala statsmaktens beslut. Sedan två decennier pågår emellertid en decentralisering som i flera avseenden ändrat förhållandet mellan staten och kommunerna. Staten har överfört ansvaret för stora delar av den offentliga sektorn till kommunerna. Kommunerna har fått ökade möjligheter att bestämma sina inre förhållanden. Under senare år har de ekonomiska restriktionerna minskat kommunernas och landstingens reella handlingsutrymme.

Kommunerna och landstingen har mött de stora utmaningarna med administrativa omorganisationer och har försökt att med nya metoder för ekonomistyrning bemästra kostnadsproblemen. Vad som hittills eftersatts är uppgiften att översätta rättsstatens principer till den lokala nivån. Det är dags att införa begreppet rättskommun. Statens ingrepp i den lokala självstyrelsen, exempelvis genom rättighetslagstiftning, motiveras inte minst av den enskildes krav på rättssäkerhet. Kommunerna kan motverka denna form för statlig styrning endast om de kan visa att de självmant kan finna effektiva metoder för att tillgodese rättsstatens krav.

Politikens juridifiering

Maktdelningstanken innebär att det bör finnas en rimlig balans mellan den lagstiftande och den dömande makten. Rätten inramar det politiska systemet genom att klargöra politikens möjligheter och begränsningar. Av de olika institutioner som konstituerar det moderna samhället är rätten en av de allra mest fundamentala (Bertilsson 1995). Rätten definierar medborgarskapets innehåll och formulerar därmed grunderna för den nationella identiteten. Denna överbryggande och samlande uppgift är sär-

skilt avgörande i samhällen som riskerar att sönderslitas av religiös eller etnisk söndring.

Demokratin kräver ett konstruktivt samspel mellan politiker och jurister. Politikerna måste rådgöra med jurister så snart lagstiftningen berör rättsstatens grunder. Jurister måste acceptera att demokratin bygger på flertalsstyrelse och att rättsliga teknikaliteter inte får missbrukas för att hindra majoritetsviljans förverkligande. Målet är lagar som godtas av det stora flertalet medborgare och som anger tydliga spelregler för statens, sammanslutningarnas och de enskilda individernas handlingar.

Balansen mellan jurister och politiker har skiftat genom åren. Före demokratins genombrott utgjorde jurister en viktig del av den etablerade makteliten. Jurister återfanns på många tunga poster i både regering och riksdag. Den dömande makten kunde därigenom utöva ett betydande inflytande inom såväl den verkställande som den lagstiftande grenen av staten. Kampen för demokrati blev därför delvis också en kamp mot juristväldet. Konservativa jurister såg domstolar och ämbetsmannatraditioner som det sista bålverket mot den allmänna rösträttens ”pöbelvälde”. Från denna tid härstammar en olycklig låsning i debatten. Högerns motstånd mot majoritetsmakten och vänsterns misstro mot juristmakten har lagt hinder i vägen mot förändringar i riktning mot en mer konstruktiv förening av politik och juridik.

Socialdemokratins erövring av den politiska makten innebar att juristerna förlorade mycket av sin legitimitet. Hänvisningar till lagstyre och rättsenlighet tolkades ofta som obstruktion mot folkmajoritetens vilja. Jurister tappade sitt monopol på de högsta statstjänsterna. Antalet jurister i riksdagen minskade. Den rättskipande statsmakten blev alltmer isolerad från det politiska livet och därmed demokratins kärna (se Holmström 1994).

Den socialdemokratiska maktutövningen medförde att lagen kom att användas på ett nytt sätt. Rätten blev ett instrument för att förverkliga välfärdsstaten. Genom lagstiftning utvidgades medborgarskapets innebörd (Esping 1994). Denna process ägde rum utan att juristernas legitimitet ökade. Frihetsbegreppet fick en utvidgad betydelse. Rättigheternas syfte var inte endast att trygga den negativa friheten, skyddet för den personliga integriteten, utan blev också ett verktyg för att främja de positiva, soci-

ala rättigheterna. Korporatismen och ramlagarna framstår som symboler för denna utveckling, som gick stick i stäv med en traditionell rättsuppfattning grundad på en strikt boskillnad mellan staten och de frivilliga sammanslutningarna. Nya former av specialdomstolar kom att bemannas inte endast av traditionella domare utan även av företrädare för olika partsintressen. Avsikten med detta lekmannainslag i den dömande makten var att underlätta genomförandet av den offentliga politiken (Esping 1994, Bertilsson 1995, Petersson och Söderlind 1993).

Det bör tilläggas att det funnits en skepsis mot juridifiering även från näringslivet och borgerliga partier. Det har framlagts förslag att skärpa konkurrenslagstiftningen och ge domstolar och myndigheter effektivare rättsliga vapen för att motverka kartellbildningar och andra marknadshinder. Förslagen har flera gånger fallit efter hårt motstånd från privata särintressen (Rothstein 1992 kap. 7).

Svensk politisk historia har tolkats som en avjuridifiering av politiken (jfr Holmström 1994). Juristerna har förlorat inflytande. Politikerna har lagt minskad vikt vid de rättsligt formella aspekterna och har i stället betonat lagarnas materiella innehåll. Den offentliga politiken och statsrätten blev därmed inte längre uttryck för någon nära samverkan mellan politik och juridik (Stone 1992).

Men i ett annat avseende kan man tvärtom tala om politikens juridifiering under 1900-talet. Denna andra definition tar i stället fasta på valet av lagstiftning framför andra instrument för politisk förändring. Alternativa medel skulle kunna vara informativa och ekonomiska styrmedel, såsom opinionsbildning för att förändra attityder och marknadsmekanismer för att reglera individernas sociala, ekonomiska och politiska beteende.

Ett exempel på detta slags juridifiering är utnyttjandet av lagstiftningsvägen framför avtalsvägen för att reglera arbetsmarknaden. De första åren av 1970-talet utgjorde en betydelsefull vändpunkt. Den gamla svenska modellens förkärlek för förhandlingslösningar, ofta med den uttalade avsikten att hålla staten utanför, förkastades till förmån för lagstiftning. De fackliga organisationerna drev fram en serie nya lagar för att främja arbetsmiljö, medbestämmande och anställningsskydd. Lagstiftnings-

vägen medförde en juridifiering av förhållandena på arbetsmarknaden. Arbetsdomstolen fick en mer aktiv roll och den svensk modellen försvagades (se Elvander 1988, Schiller 1988).

En aktuell fråga är huruvida juridifieringen kan lösa könsdiskrimineringen. Hittills har jämställdhetspolitiken betonat opinionsbildning som medel för att ändra attityderna. Denna strategi har uppenbarligen endast haft begränsad effekt. Erfarenheterna från andra länder pekar på att det behövs skarpare rättsliga vapen för att effektivt kunna ingripa mot fall av diskriminering.

Lagstiftningen har därmed kommit att användas som direkt intervenerande, politiskt instrument (Hydén 1984). Det kan dock ifrågasättas om detta slags juridifiering har lett till ökad juristmakt. Juristerna har snarare blivit specialister inom snäva administrativa och förvaltningsrättsliga sektorer. Det har till och med talats om svenska juristers marginalisering (Bertilsson 1995).

Det finns dock några exempel på att jurister fått ökad makt. I och med 1970-talets nya regeringsform fick de medborgerliga fri- och rättigheterna en utförlig rättslig definition. Grundlagens bestämmelser kunde därmed åberopas i fler fall än tidigare och ledde också till ökad aktivitet från lagrådets sida (Algotsson 1992). Politiska affärer visade att en del politiker inte hade insett var gränserna gick för de politiska befogenheterna. I den offentliga debatten fick individens rättigheter ökad betydelse. Flera förvaltningsskandaler ledde också till ökad uppmärksamhet för rättsstatens principer. Statens ändrade roll, decentraliseringen och individualiseringen är tecken på att rättsstaten får en allt viktigare roll som samhällets reglerande princip.

De utvecklingstendenser som här beskrivits har alla huvudsakligen inhemska rötter. En parallell förändring, som ytterligare förstärker tendensen till juridifiering, är den allmänna internationaliseringen. Starka impulser utifrån tvingar fram en juridifiering av svensk politik. Internationella avtal och konventioner och, inte minst, harmoniseringen till följd av EG-rätten får stora konsekvenser för samspelet mellan statens lagstiftande, verkställande och dömande grenar. Förändringarna kan röra allt från smärre tekniska justeringar till en grundläggande omvälvning av det politiska systemet.

Beslutet att inkorporera Europakonventionen om de mänskli-

ga rättigheterna markerade att Sveriges rättskipning definitivt anpassats till europeisk normalstandard. Åtskilliga svenskar har redan utnyttjat sina klagomöjligheter för att söka rättelse gentemot den svenska staten. Flera av dessa fall har väckt betydande uppmärksamhet och Sverige har fällts vid upprepade tillfällen. Sverige har därmed tvingats ändra sitt rättsmaskineri i flera avseenden (Holmström 1994). Det är exempelvis inte längre möjligt med specialdomstolar där partsintressen sitter och dömer i egen sak.

Först EES-avtalet och sedan det fulla EU-medlemskapet påverkar också förhållandet mellan politiker och jurister. Juristutbildade experter harmoniserar svensk lag med EG-rätten. Det krävs också ett effektivt och auktoritativt rättsväsen för att hävda svensk rättspraxis och svenska traditioner i ett europeiskt sammanhang. Rättsliga instanser kommer att spela en avgörande roll när det gäller att tolka och tillämpa EU:s bestämmelser. Betydelsen ökar ytterligare av det faktum att EG-domstolens framtida roll för svenskt vidkommande ännu är oklar (Wiklund 1992).

EU-medlemskapet kan därför mycket väl leda till en omvälvning av svensk rättstradition. Internationalisering och individualisering går här hand i hand. Rättskipningen inom EU är i högre grad individcentrerad. Som exempel kan nämnas att EU-medlemskapet med all sannolikhet kommer att leda till betydelsefulla förändringar i den svenska arbetsrättsliga traditionen. Det kommer att påverka staten, de fackliga organisationerna och de enskilda anställda (Bruun m.fl. 1990). Rättskälleteorierna kommer att ändras. Lagens förarbeten, som är centrala i svensk rättskipning, kommer att förlora i betydelse. I stället blir komplicerade lagtolkningsfrågor desto vanligare. I mängder av fall kommer domarens förmåga att agera självständigt att prövas, särskilt vid val mellan skilda rättsnormer. Detta ställer stora krav på domstolsorganisationen och därmed ökar också domstolarnas och de enskilda domarnas betydelse (Heckscher 1991, Holmberg 1992).

Är politikens juridifiering bra eller dålig för svensk demokrati? Erfarenheterna från välfärdsstatens uppbyggnadsskede visar att lagen kan brukas för att lösa sociala problem och vidga medborgarnas rättigheter. Demokrati och juridifiering kan förvisso gå hand i hand. Men ekonomiska och andra begränsningar av sta-

tens handlingsmöjligheter liksom tendenserna till decentralisering och individualisering fordrar nya former för samhällsstyrning. Demokratins förnyelse kräver därför nya normer och principer.

Internationaliseringen aktualiserar också behovet av nytänkande när det gäller den politiska processens organisering. I många EU-stater spelar den dömande makten en större roll än vad vi har varit vana vid i Sverige. EG-domstolen kommer med all sannolikhet bli ännu mer aktivistisk, särskilt när det gäller att hävda den enskildes fri- och rättigheter i medlemsländerna. Sveriges politiska liv kommer därmed att direkt beröras. Det är därför viktigt att de svenska rättsvårdande organen har en så stark ställning att de kan åstadkomma en effektiv syntes av EG-rättens krav och svenska rättstraditioner. Från demokratisynpunkt är det exempelvis viktigt att lagarna skrivs på ett språk som är begripligt för lekmannen. I många länder används ett lagspråk som endast är tillgängligt för juridisk expertis. Lagen skall kunna läsas av allmänheten.

Möjligheterna att återvända till forna tiders samförståndsmodell förefaller i dag ytterst begränsade. Det parlamentariska livets instabila majoritetsförhållanden och den offentliga debattens ytliga tillspetsningar befrämjar knappast det offentliga rummets konstruktiva samtal. Allt talar för att Sverige behöver nya referensramar för demokratins dialog. Ett mer självmedvetet och effektivt rättsväsende har här en viktig roll att spela. Politikens juridifiering skulle i bästa fall kunna innebära att den offentliga debatten erbjuds vidgade möjligheter att formulera ett nytt, mer omfattande och mer hållbart samhällskontrakt.

I globalt perspektiv är Sverige givetvis en rättsstat, men jämfört med idealet har Sverige uppenbara brister. Särskilt besvärande är frånvaron av en rättspolitisk debatt. Frågan om den bästa balansen mellan politik och juridik kan bara lösas genom demokratins dialog.

4 Handlingskraft

Vilka krav kan man ställa på en demokrati för att den skall sägas ha handlingskraft? Vi menar att den politiska handlingskraften kan analyseras med utgångspunkt från tre olika krav: kontroll över resurser, politisk beslutsförmåga och kontroll över genomförandet. Varje aktör behöver först av allt vissa *resurser* för att kunna förverkliga sina egna mål. Handlingskraften, förmågan, är beroende av i vilken utsträckning aktören själv kontrollerar resurserna. Varje aktör måste också för att kunna agera handlingskraftigt ha förmåga att *fatta hållbara beslut.* Ett kollektiv måste då ålägga sig beslutsregler som gör det möjligt att åstadkomma samordning även när åsiktsskillnaderna är stora. Varje aktör måste dessutom klara av att *genomföra* fattade beslut. I det politiska systemet är det den administrativa organisationens effektivitet som här sätts på prov.

Utöver dessa tre komponenter hos den politiska handlingskraften vore det också tänkbart att föra in det politiska systemets territoriella aspekter. Det är inte självklart hur demokratin skall organiseras i detta avseende. Både resurser, beslutsfattande och genomförande kan läggas på skilda nivåer – lokalt, regionalt, nationellt, europeiskt eller kanske till och med globalt – och det är högst sannolikt att detta val av nivå påverkar den politiska handlingskraften. Det är kanske också troligt att nivåfördelningen inom det politiska systemet kommer att förändras i framtiden. Att döma av vissa debattörer kommer den nationella nivån att förlora i betydelse jämfört med både den lokala och den europeiska nivån. Det är möjligt att utvecklingen går i den riktningen, men i detta kapitel har vi ändå valt att koncentrera uppmärksamheten till den nationella beslutsprocessen.

Den demokratiska dialogen är än så länge i stor utsträckning hänvisad till att pågå inom nationalstatens gränser. Hur EU-medlemskapet än kommer att påverka den svenska demokratins

handlingskraft utgår vi således från att både problem och möjligheter huvudsakligen kan lokaliseras till det nationella beslutsfattandet. Avgränsningen nedåt mot det politiska systemets lägre nivåer är här mera diffusa och inte i alla lägen heller meningsfulla. Både vad gäller resurser och genomförande är gränsen mellan stat och kommun flytande. För analysen av beslutsförmågan handlar det snarast om ett praktiskt ställningstagande att här endast behandla det nationella beslutsfattandet.

Kontroll över resurser

Svensk politisk debatt har under senare år nästan helt dominerats av ekonomi. Anledningen är uppenbar. Den offentliga sektorn har drabbats av en finansiell kris. Detta faktum motiverar att vi i detta avsnitt koncentrerar intresset på de gemensamma *ekonomiska* resurserna. Visst är det så att politisk handlingskraft även förutsätter resurser av annat slag. Medborgarnas kompetens, arbetsvilja och engagemang är utan tvekan en viktig resurs för det politiska beslutsfattandet.

I bästa fall förhåller det sig också så att en demokrati har en fördel av att dess medborgare i större utsträckning är beredda att bidra till olika gemensamma åtaganden. Historiskt sett kan vi här peka på den betydelsefulla roll som ideella krafter, forskning och näringsliv spelat i svensk politik. I dagsläget måste vi emellertid på denna punkt se sanningen i vitögat. Det svenska folket står inför det omedelbara bekymret att få ordning på sin gemensamma ekonomi.

Vad gäller de ekonomiska problemen brukar uppmärksamheten främst riktas mot underskottet i statsbudgeten eller för den offentliga sektorn i stort (se t.ex. Eklund 1994). Sverige har nämligen under loppet av några få år på nytt ådragit sig ett gigantiskt budgetunderskott. Förra gången det inträffade var under den senare delen av 1970-talet. Den ekonomiska politiken måste därför i dag, liksom under 1980-talet, ägnas åt budgetsanering i stor skala. Detta är den sakliga grunden till påståendet att vi svenskar lever över våra tillgångar. Som kollektiv tillåter vi oss att ta ut förmåner från den offentliga sektorn utan att dessa fullt ut finansie-

ras. Nu kan man invända att en årlig balansering av budgeten inte är ett självändamål. Det är trots allt något godtyckligt att kräva att inkomster och utgifter skall balansera varandra varje år. Problemet är emellertid att budgetunderskottet inte ens långsiktigt balanseras av en period med motsvarande överskott. Krisens allvar kan registreras i form av en ständigt växande statsskuld. Vid det senaste halvårsskiftet uppgick den till 80 procent av hela vår bruttonationalprodukt.

Den offentliga sektorns ekonomiska bekymmer är verkligen också ett problem för demokratin. Det är i sig ett tecken på bristande handlingskraft att vi medborgare och våra politiska representanter har tillåtit en finansiell urholkning av detta slag. Ingen kan blunda för det faktum att vi försatt oss i en situation där vi reducerat vårt framtida handlingsutrymme för lång tid framöver. Ett grovt mått på denna utveckling ges av hur stor del av statens inkomster som måste användas för räntor och amorteringar. I det senaste förslaget till statsbudget motsvarade räntekostnaden 129 miljarder kronor eller 13,3 procent, vilket nästan är jämförbart med den totala kostnaden för hela arbetsmarknadsdepartementet. Läget är således mycket dystert för Sverige, även om det på marginalen går att skönja en viss förbättring jämfört med de allra senaste åren.

Dagens statsfinansiella läge påminner om situationen i början av 1980-talet. Kanske kan det inge förhoppningar om att Sverige nu skall kunna undvika tidigare misstag. Men därav följer inte att uppgiften skulle bli enklare. Skuldsaneringen måste denna gång åstadkommas utan hjälp av inflationen. Inte heller det nyvunna EU-medlemskapet utgör någon enkel lösning. Innebörden av den s.k. suveränitetskalkylen är att Sverige tänks vinna handlingskraft genom att lämna ifrån sig delar av den nationella beslutskompetensen. Det enda vi riktigt kan vara säkra på är emellertid att Sverige dragit på sig ytterligare en utgiftspost i statsbudgeten.

Beslutsförmåga

Beslutsprocessen i det svenska politiska systemet har sedan länge följt den parlamentariska modellen. Sedan författningsreformen i

början av 1970-talet är parlamentarismen också formellt stadfäst i vår grundlag. Det betyder att folket regelbundet ger sin röst till känna och väljer en riksdag som i sin tur utser en regering. De centrala aktörerna i denna nationella beslutsprocess är de politiska partierna. Men för att bilden av den parlamentariska beslutsprocessen skall bli någorlunda realistisk bör det tilläggas att även en rad andra organiserade intressen kan ge sig till känna, särskilt i beredningsskedet. Den fråga som sysselsätter oss här är hur systemet skall värderas från effektivitetssynpunkt.

Det politiska systemets beslutsförmåga kan i någon mån förstås i analogi med den beslutsamhet som är en förutsättning även för den enskilde individens handlingskraft. Det handlar om en förmåga att väga samman skilda önskemål och på basis av tillgänglig information fatta ett beslut som kan ligga till grund för ett långsiktigt konsekvent agerande.

Den väsentliga skillnaden mellan individuell och kollektiv beslutsförmåga är att gruppen ställs inför ett samordningsproblem. Beslutsvånda överförd till kollektiv nivå kan då innebära att en grupp är oförmögen att fatta ett gemensamt beslut därför att var för sig mycket beslutsamma individer inte är beredda att ge efter. Bristande kollektiv rationalitet skall på motsvarande sätt förstås som en bristande korrespondens mellan individernas ställningstaganden och gruppens beslut. Precis som för individen medför godtycket att gruppen är oförmögen att uppträda konsekvent.

Det är svårt att på något enkelt och direkt sätt mäta beslutsförmågan hos ett politiskt system. En möjlighet som vi här tar fasta på är att ett kollektivs beslutsförmåga kan sägas bero av två skilda omständigheter: de regler som formar beslutsfattandet och den grad av samsyn som finns hos dem som skall fatta besluten.

Vad gäller beslutsreglerna inser man lätt att krav på enhällighet ökar risken för beslutsvånda, medan diktatur eller gruppbeslut som överlåts på en enda individ ger maximal beslutsförmåga. Om däremot gruppen i stort sett är enig spelar det ingen roll om stadgarna kräver kvalificerad majoritet, medan redan enkel majoritet är svår att uppnå i en grupp som är åsiktsmässigt splittrad. Härav följer att majoritetsregeln erbjuder en tämligen effektiv metod för kollektivt beslutsfattande. Beslutskostnaderna är låga. Det problem som är relevant för den svenska författningen gäller

därför snarast majoriteternas instabilitet. Analyser av skilda konstitutionella ordningar visar att renodlat parlamentariska system med en enda kammare enligt teorin ger upphov till mindre stabila beslutskoalitioner än system med två kammare och att stabiliteten ytterligare förstärks om parlamentets beslutsmakt balanseras av en stark presidentmakt (Hammond och Miller 1987).

En konstitutionell förstärkning av beslutsförmågan måste således endera ske på medborgarstyrelsens bekostnad genom att man tillåter en minoritet besluta för hela gruppen eller genom att man inom ramen för majoritetsprincipen vidtar förändringar som underlättar bildandet av en majoritet. I en parlamentarisk demokrati kan sådana åtgärder riktas mot den beslutsordning som används av den parlamentariska församlingen, men också mot själva valsystemet.[1]

Diskussionen om riksdagens interna spelregler handlar om parlamentarismens detaljutformning. Huvudfrågan brukar gälla maktfördelningen mellan riksdag och regering. Skall riksdagens ställning stärkas gentemot regeringen eller bör regeringens makt öka på riksdagens bekostnad? Kärnpunkten i denna diskussion är hur man bäst reglerar relationen mellan två parter, men vi anser att det inte nödvändigtvis och inte i alla avseenden behöver vara fråga om ett nollsummeförhållande. I detta sammanhang är vi intresserade av sådana arrangemang som ger riksdagen beslutsförmåga utan att regeringen handlingsförlamas och sådana institutionella lösningar som främjar regeringens handlingskraft utan att riksdagen reduceras till ett transportkompani.

I Sverige tillämpas i huvudsak en form av negativ parlamentarism. Regeringen måste tolereras av en majoritet i riksdagen, men den behöver inte ha ett motsvarande positivt stöd. Sverige har således valt en parlamentarisk modell som gör det förhållandevis enkelt att bilda en regering. Forskningen visar att vi därmed också bidragit till att det bildas förhållandevis fler minoritetsregeringar och allmänt sett fler svaga regeringar (Bergman 1995). Konstruktionen är således inte helt lyckad om vårt ideal är att riksdagens beslutsförmåga helst skall vara förenlig med en kraftfull regeringsmakt. Den svenska varianten av misstroende-

[1] I Sverige finns detta reglerat i regeringsformen, riksdagsordningen och vallagen.

omröstningar bygger på samma modell. En regering kan ställa kabinettsfråga eller en grupp av riksdagsledamöter kan begära misstroendeomröstning. Regeringen sitter kvar så länge den tolereras av majoriteten. Problemet här är att en majoritet ges möjlighet att rösta ned en sittande regering, även när oppositionen saknar ett eget positivt alternativ. Riksdagen tilldelas makt som inte kan omsättas i handlingskraft.

Den riksdagsordning som för närvarande är i kraft innehåller för övrigt inte några speciella mekanismer för att värna om just riksdagens beslutsförmåga. Jämfört med förhållandena i exempelvis Frankrike och Storbritannien ges inte heller regeringen några mer påtagliga möjligheter att tämja oppositionen. Även en svensk regering kan förvisso dominera det parlamentariska arbetet, men den måste i huvudsak utöva sin makt på grundval av mandatfördelningen mellan partierna.

Ett par förändringar under senare tid kan komma att medföra en viss förstärkning av regeringsmakten. Förlängningen av mandatperioden gör att hotet om nyval numera framstår som mer realistiskt, vilket i vissa lägen kan ge regeringen ökade möjligheter att driva igenom sina förslag. Vid kommande budgetbehandlingar är det vidare tänkt att finansutskottet skall fungera som statsfinansiellt överutskott. Syftet är här givetvis att regeringen skall få hjälp av finansutskottet att hålla fast vid den föreslagna budgetramen. Man kan uppfatta detta som att regeringen härigenom tämjer de särintressen som tenderar att försvaga budgeten genom allehanda tilläggsyrkanden i fackutskotten. Men så länge regeringen inte kan förbjuda riksdagen att föreslå nya utgifter bör det trots allt inte uppfattas som ett sätt att köra över riksdagen. Det handlar snarast om en konstitutionell teknik som främjar riksdagens kollektiva självdisciplin och därigenom också dess beslutsförmåga.

Vad sedan gäller valsystemet används i Sverige sedan länge en variant av den proportionella metoden. Den främsta förtjänsten med ett sådant system är att det skapar en rättvis representation av olika medborgargrupper. De åsiktsskillnader som finns bland medborgarna återspeglas i riksdagens sammansättning. Till skillnad från systemet med majoritetsval i enmansvalkretsar bidrar det däremot inte alls till att underlätta majoritetsbildningen. Den

jämförande forskningen om valsystem förmedlar här en tydlig bild. Partisystemen tenderar att vara mer fragmenterade och majoritetsregeringar mindre sannolika (Taagepera och Shugart 1989, Sartori 1994). Allt annat lika ger således det proportionella valsystemet en lägre beslutsförmåga än majoritetsvalsystemet.

De svenska erfarenheterna av det proportionella valsystemet motsäger inte denna bild. Tidigare blev stora partier något överrepresenterade men efter författningsreformen fördelas mandaten numera helt proportionellt mellan de partier som lyckats ta sig över 4-procentsspärren. Det konstitutionella hindret mot småpartier syftade till att frysa den partistruktur som fanns före 1970. Spärren har också alldeles säkert motverkat en fragmentering av riksdagen, men den har inte hindrat att det tidigare mycket stabila fempartisystemet under loppet av ett par decennier utvecklats till ett system där numera sju olika partier återfinns i riksdagen.

Tabell 4.1. Mandatfördelning och regeringsunderlag i Sveriges riksdag 1970–1995.

Valår	V/Vpk	S	Mp	Fp	C	Kds	M	NyD	S:a	Regerings-underlag
1970	17	**163**	–	58	71	–	41	–	350	46,7 %
1973	19	**156**	–	34	90	–	51	–	350	44,6 %
1976	17	152	–	**39**	**86**	–	**55**	–	349	51,6 %
	17	152	–	**39**	86	–	55	–	349	11,2 %
1979	20	154	–	**38**	**64**	–	**73**	–	349	50,1 %
	20	154	–	**38**	**64**	–	73	–	349	29,2 %
1982	20	**166**	–	21	56	–	86	–	349	47,6 %
1985	19	**159**	–	51	44	–	76	–	349	45,6 %
1988	21	**156**	20	44	42	–	66	–	349	44,7 %
1991	16	138	–	**33**	**31**	**26**	**80**	25	349	48,7 %
1994	22	**162**	18	26	27	14	80	–	349	46,4 %

Att ett enskilt parti ensamt får egen majoritet tillhör ovanligheterna. Socialdemokraterna lyckades med detta under kriget och vid Tage Erlanders avskedsval 1968, men sedan 1970 har det aldrig inträffat. Före författningsreformen regerades Sverige tidvis av en röd-grön majoritetskoalition, men vanligast var att socialdemokraterna styrde ensamma utan egen majoritet. Efter författningsreformen har regeringsskiftena kommit tätare, men med undantag för ett par korta perioder, ett par år efter valen 1976

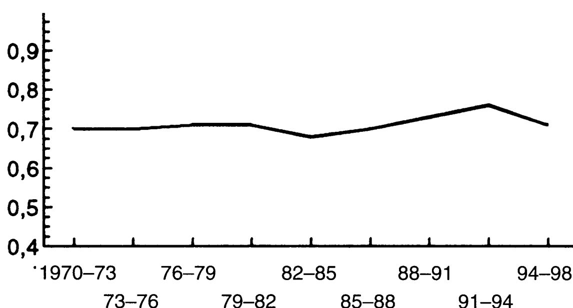
och 1979, har Sverige också sedan dess genomgående haft minoritetsregeringar. Undantagen representeras av de båda borgerliga trepartiregeringarna under Fälldins ledning. Sverige har således gått att styra även från en minoritetsposition. Inte kan man heller hävda att det politiska systemet tidigare har lidit av beslutsoförmåga. Frågan är därför hur det kommer sig att vi i dag upplever en situation präglad av bristande handlingskraft.

Den vanligaste typen av regering i modern tid är en socialdemokratisk enpartiregering som inför varje beslut har fått söka stöd från endera av riksdagens övriga partier. En sådan regering var emellertid tidigare i praktiken likställd med en majoritetsregering. Så sent som i början av 1970-talet kunde nämligen socialdemokraterna efter mönster från efterkrigstidens första decennier förlita sig på att kommunisterna i riksdagens slutvotering alltid slöt upp bakom en arbetarregering. Så är det inte längre. Trots att vänsterpartiet tidvis haft ett nära samarbete med socialdemokraterna under det senaste riksdagsåret kan det numera knappast betraktas som en permanent socialdemokratisk stödtrupp. Jämfört med tidigare har visserligen den nuvarande socialdemokratiska ministären fått ökade möjligheter att bilda majoritet på grund av utökningen av antalet partier, men det dominerande intrycket är att samarbetsmönstret i riksdagen har blivit mer komplicerat under senare år.

Vår slutsats är således att den svenska riksdagens beslutsförmåga har minskat. Men diagnosen kan faktiskt preciseras ytterligare. Vi vet att förändringen inte har att göra med det formella regelverket. Varken valsystemet eller riksdagens beslutsordning har reviderats under senare år. Den nya ordningen för riksdagens budgetbehandling är visserligen mycket viktig i detta sammanhang, men beslutet har ännu inte trätt i kraft. Frågan är därför närmast om skulden skall läggas på folket eller de folkvalda, på medborgarna eller partierna. Är det medborgarna som röstar fram en alltmer splittrad riksdag eller är det partierna som tappat sin förmåga att jämka sig samman? Har folket saboterat för de folkvalda genom sin trolöshet med de traditionella partierna eller är det de folkvalda som inte längre behärskar konsten att kompromissa? Är det partisystemet som befinner sig i kris eller är det den gamla svenska samförståndskulturen som gått förlorad?

Det finns flera tänkbara mått på graden av splittring i riksdagen. Ett vanligt sätt att uppskatta sammanhållningen i ett kollektiv är att beräkna ett fragmenteringsindex. Måttet antar sitt lägsta värde 0 i det fall riksdagen består av ett enda parti och det motsatta extremvärdet 1 om riksdagen är fullkomligt fragmenterad. Även andra tänkbara index ger samma resultat.[2]

Figur 4.1. Partisystemets grad av fragmentering 1970–1994.



Även om man kan skönja en marginell ökning av fragmenteringen, blir ändå vår slutsats att det knappast är folkets sätt att rösta som förorsakat minskningen av beslutsförmågan. Allt talar i stället för att den väsentliga förändringen har ägt rum inom riksdagen. Det är de folkvalda och partierna som har fått allt svårare att komma överens.[3]

---

[2] Vårt index har konstruerats av Douglas Rae. Det definieras som 1–HH, där HH är *Herfindahl-Hirschmans koncentrationsindex*, som erhålles genom att man summerar kvadraterna av varje partis andel. Det inverterade värdet av detta koncentrationsindex brukar i litteraturen få beteckna det *effektiva antalet partier* (Taagepera och Shugart 1989). Övriga index som har använts är antal signifikanta partier och Colemans index för kollektiv handlingsmakt (Coleman 1986).

[3] Redan den representativa formen för beslutsfattande tycks här alstra vissa problem. Den kanske allra viktigaste förändringen av riksdagsspelet går också förlorad när informationen kondenseras på detta sätt. Av den tidigare tabellen framgår nämligen att det svenska partisystemet inte bara har utökats. Det har också utvecklats mot ett bipolärt system, där moderaterna vid sidan av socialdemokraterna urskiljer sig som ett halvstort parti medan alla övriga partier reducerats till tämligen likstora småpartier.

I de undersökningar som gjorts av det ideologiska avståndet hos medborgarna respektive riksdagsledamöter framgår nämligen att åsiktsskillnaderna är större i riksdagen jämfört med valmanskåren. Det proportionella valsystemet ger oss således ingen enkel återspegling av väljarkårens åsikter. Det tenderar i stället att vidga de existerande skiljelinjerna (Esaiasson och Holmberg 1995).

Ovannämnda intervjuundersökningar tyder också på att denna tendens har förstärkts sedan slutet av 1960-talet. Ett par andra typer av undersökningar bekräftar denna bild. I en studie av förhandlingskulturen i Sveriges riksdag har Anders Sannerstedt (1992) försökt mäta graden av konflikt genom att undersöka reservationerna i riksdagens utskott. Det mest framträdande resultatet är att reservationsbenägenheten drastiskt har ökat sedan ungefär 1980. Samma resultat, fastän mindre dramatisk förstärkning av konfliktmönstret och mätt med helt andra metoder, återfinns också i en undersökning av de faktiska koalitionsbildningarna i samband med ett stort antal parlamentariska beslut under 1900-talet (Hermansson 1993). Den försämrade beslutsförmågan i Sveriges riksdag kan således i huvudsak skyllas på en minskad ideologisk samsyn och en försvagad kompromissvilja hos de folkvalda.

Detta resultat är inte bara bekymmersamt. Det är också förvånande, eftersom kompromissanda och samförståndskultur länge har framstått som själva sinnebilden för svensk politik. Denna speciella form av politisk kultur har ingått som ett av flera kännetecken på den svenska modellen. Den svenska samförståndskulturen håller emellertid på att gå förlorad.

Sammanträdets sammanbrott

För att rätt förstå hur beslutsfattandet gick till inom den svenska modellen fordras att vi vidgar perspektivet utöver den snävt parlamentariska beslutsstruktur som hittills uppmärksammats. Särskilt i beslutsprocessens beredningsskede ges utrymme för deltagande från andra aktörer än de politiska partierna. Vid seklets början befolkades det svenska kommittéväsendet i huvudsak av ämbetsmän. Under den svenska modellens glansdagar – höjdpunkten nåddes i detta avseende på 1950-talet – bereddes i stället många stora politiska tvistefrågor av kommittéer som förutom

regerings- och partiföreträdare även bestod av representanter för berörda intresseorganisationer. Det är just denna kombination av parlamentarism och korporatism som vi i detta sammanhang förknippar med den svenska modellen. Det var ett styrelseskick som karakteriseras av att representanter för de berörda intressena satt i *sammanträde*. Den parlamentariska komponenten fick träda in när sammanträdets förhandlingar och samtal inte gav upphov till samförstånd och för att bekräfta träffade uppgörelser.

Den senare tidens forskning om svensk korporatism tyder på att det faktiskt finns ett empiriskt samband mellan utredningarnas sammansättning och graden av samförstånd i riksdagen. Sannolikheten för breda parlamentariska uppgörelser ökar om regeringen och riksdagspartierna ger utomparlamentariska aktörer möjlighet att medverka i beslutsprocessen. Sambandet är inte särskilt starkt, men det bör framhållas att kopplingen inte är knuten till vissa särskilt utvalda sakområden. Det uppmätta sambandet kvarstår också efter det att vi kontrollerar för tid. Det är således inte beroende av att vi intresserar oss för någon viss tidsperiod i den svenska parlamentarismens historia (Hermansson 1993).

Den svenska modellen hade förvisso också sina svagheter. För att den skulle fungera väl förutsattes att ”alla” lät sig representeras av ett fåtal intressen. Kanske kan man hävda att 1950-talet var en sådan period när en uppgörelse mellan LO och SAF om samhällsekonomin fick legitimitet hos alla parter. Så snart också andra organisationer gjorde anspråk på att medverka i ett sådant samhällskontrakt infann sig emellertid en situation där modellen inte längre uppfattades som rättvis. Om de nya intressena hade stängts ute skulle systemets förmåga att legitimera offentliga beslut gått förlorad. I Sverige försökte vi i stället utvidga modellens räckvidd till allt fler områden av politiken. Kanske var detta möjligt ett tag och till en viss gräns, åtminstone så länge det fanns något slags samordning mellan olika intresseorganisationer. I Sverige kunde ”rörelsen” till en del tjäna en sådan samordningsroll. Men när mångfalden ökade, när alltför många intresseorganisationer gjorde anspråk på och även tilläts medverka i den offentliga beslutsprocessen blev risken uppenbar att systemet skulle överbelastas. När dessutom beslutsfattarnas tidspress ökade uppfattades den korporativa modellen som i praktiken obrukbar.

I dag står vi inför en situation där den gamla modellen inte längre existerar. Det framgår tydligt av utvecklingen inom kommittéväsendet. Det traditionella utredningssystemet har dels förlorat i betydelse, dels kommit att domineras av partiernas företrädare. Intresseorganisationerna har märkbart skjutits i bakgrunden. I stället för den korporativa komponenten har styrelseskicket fått en del nya inslag. De resurser och den tid som intresseorganisationerna tidigare ägnade åt formella och rutiniserade sammankomster med representanter för statsmakten förs i allt större utsträckning över till verksamheter som lobbying eller uppvaktningar och välregisserade opinionskampanjer. En del av detta nya kan med fördel beskrivas som en vitalisering av det idépolitiska klimatet, men pluralismens baksida är att organisations-Sverige stundom uppträder som en samling oansvariga särintressen i ett "allas krig mot alla".

Den gamla svenska modellen med dess korporativa beslutsstrukturer och samförståndskultur kan givetvis inte önskas tillbaka. Även om vi aldrig så mycket drömmer om dess återuppståndelse saknas i dag förutsättningarna för en repris. Inget vore dock viktigare för att förstärka det politiska systemets beslutsförmåga än att partier och organisationer hittar en ny modell för ett verkningsfullt samhällskontrakt. Sverige i mitten av 1990-talet är betydligt mindre homogent än tidigare och det är därför inte rimligt att en ny modell kan fungera så smidigt som den gamla korporativa modellen, men den demokratiska lösningen på de nuvarande problemen med beslutsförmåga måste följa samma riktningsgivare. Det gäller åter att finna en politisk lösning som innebär en breddning av deltagandet och en vidgning av ansvaret. En politisk ingenjörskonst av detta slag skulle i alla händelser vara väl så betydelsefull och kanske också väl så realistisk jämförd med de konstitutionella åtgärder som står till buds.

Kontroll över genomförandet

Om demokratin skall fungera måste vidare utfallet, dvs. vad som faktiskt kommer medborgarna till del från den administrativa processen, någotsånär stämma överens med vad som beslutats av

de folkvalda. I den ideala demokratin finns det ingen skillnad på denna punkt utan förvaltningsmaskineriet har både resurser, vilja och kunskaper tillräckligt för att genomföra vad som beslutats. Vi vet emellertid från en lång rad studier att så långt ifrån alltid är fallet. Bara i den bästa av alla världar blir det alltid som man tänkt sig.

I forskningen pekas på två huvudorsaker till avvikelser mellan avsikter och effekter. För det första kan det vara något som är fel på den organisation som ansvarar för genomförandet. Det kan i sig bero på att personalen inte *kan,* inte *vill* eller inte *förstår* vad som skall göras (Lundquist 1986). Därmed inte sagt att detta nödvändigtvis beror på brister hos personalen. Orsaken kan lika gärna vara att den inte fått tillräcklig information, kunskap eller resurser för att kunna genomföra vad som beslutats.

För det andra kan det vara fel på själva den policy som den offentliga förvaltningen fått i uppdrag att genomföra. Reglerna som politikerna beslutat kan vara motstridiga, målen kan vara obegripliga eller också kan helt enkelt de insatser man beslutat om (t.ex. för att råda bot på arbetslösheten) rent faktiskt visa sig inte ha de effekter man hoppats på. Inte ens den mest perfekta organisation kan genomföra det omöjliga. Man kan för det tredje inte utesluta förekomsten av rent symbolisk politik, dvs. att politikerna för att framstå i bättre dager beslutar om sådant som de i verkligheten inte har för avsikt att genomföra, t.ex. då de beslutar om reformer utan att anslå nödvändiga resurser. Den nyss genomförda s.k. barnomsorgslagen, som ger intrycket av att garantera barnomsorgsplats, kan vara ett exempel på detta.

Frågan är hur svensk demokrati förändrats på denna punkt. I sitt nu klassiska arbete om den svenska statsförvaltningens arbetssätt från 1952, gav statsvetaren Gunnar Heckscher den ett rätt gott betyg (Heckscher 1952). Ofta har påpekats att både den utbildningsmässiga och den etiska nivån hos svenska tjänstemän varit hög. Förekomsten av korruption och andra former av direkt mannamån, som är ett mycket stort problem i många länder, förefaller ha varit ett mycket ringa bekymmer i svensk förvaltning. Medborgarnas förmåga att hävda sig gentemot förvaltningen har också ökat sedan 1970-talet (Petersson, Westholm och Blomberg 1987). I de utvärderingar som nyligen gjorts av den kommunala

verksamheten anser sig medborgarna på det hela taget rätt nöjda med den kommunala servicen. Hela 85 procent uppger sig vara nöjda eller mycket nöjda med vad kommunerna producerar (SOU 1993:90). Vidare anser huvuddelen av medborgarna (75–85 procent) att sådant som skola, sjukvård och äldreomsorg fortsatt bör bedrivas av offentliga organ snarare än av privata producenter, medan det väger mera jämnt när det gäller barnomsorg (Svallfors 1994). Samtidigt visar en undersökning som skolverket gjort att 70 procent av skolbarnsföräldrarna vill ha rätten att välja skola för sina barn (Skolverket 1993/94).

Man kan tolka detta som att valfrihet har stort stöd, men därmed inte att det måste finnas privata alternativ, utan att rätten att välja kan gälla mellan olika offentliga alternativ. Sammanfattningsvis kan konstateras att det enligt tillgängliga data generellt inte finns någon legitimitetskris för genomförandeledet i den svenska demokratin (jfr Nilsson 1994).

Ett av de mest omstridda och enligt vår mening mest missförstådda diskussionsämnena det senaste decenniet är frågan om genomförandet skulle bli bättre om man lät privata producenter, t.ex. företag eller ideella organisationer, ansvara för produktionen. Forskningen på detta område är rätt entydig och pekar ut att detta ibland väl låter sig göras, men att det bara fungerar under vissa bestämda villkor. Ett första krav är att det är möjligt att skapa verklig konkurrens inom området. Privata monopol är ingalunda bättre än offentliga. Det andra villkoret är att de ansvariga politikerna kan precisera uppdraget tillräckligt klart, dvs. vad det är som skall utföras för skattemedlen. Det tredje villkoret är att politikerna också har möjlighet att utvärdera produktionen, dvs. att se till att producenterna levererar enligt kontraktet.

Att uppfylla dessa tre villkor är olika lätt inom olika områden. Rent generellt gäller att villkoren är lättare att uppfylla när utfallet är det viktiga (t.ex. att soporna blir hämtade) men mycket svårare när det är själva processen som är det centrala (t.ex. att det går rätt till i domstolar eller hur vi blir behandlade inom olika omsorgsverksamheter). Konkreta utfall är helt enkelt lättare att precisera och utvärdera än processer, vilket innebär att ju mer vi har krav på ”hur” något skall göras, desto besvärligare är det med

privatisering av offentliga tjänster (Donahue 1992, Smith och Lipsky 1993, Henig 1994). En rapport från Brookingsinstitutet i USA har pekat på att när offentliga verksamheter skall utföras av privata företag brister det ofta i regleringen av dessa villkor. I rapporten, som huvudsakligen är positiv till privatisering, ges följande sammanfattning av erfarenheterna från USA:

> Trots entusiasmen för offentligt entreprenörskap och privatisering har de mest flagranta fallen av slöseri, bedrägeri och missförhållanden inom offentliga verksamheter ofta involverat giriga, korrupta och rent kriminella aktiviteter hos regeringens privata samarbetspartners – och en svag ledning från regeringens sida för att upptäcka och åtgärda dessa problem (Kettl 1993:5, vår översättning).

Frågan om privat utförande av offentliga uppgifter har i diskussionen ofta överladdats från ideologiska utgångspunkter. Vi anser i stället att dess lämplighet till stora delar bör avgöras utifrån mera empiriska grunder. Det har t.ex. visat sig att "ideologiskt" genomförda privatiseringar, dvs. när privatisering blir ett mål i sig, ofta lett till ökade kostnader (Fölster 1993). Beslut om att en offentlig verksamhet bör utföras av privata producenter (eller som ofta sker, av offentliga producenter som konkurrerar med varandra) bör göras avhängigt av i vilken utsträckning de ovan nämnda villkoren går att uppfylla. Ökad konkurrens kräver också en bättre och vaksammare reglering.[4]

Blir då demokratin bättre eller sämre av att man, enligt de villkor som utpekats ovan, privatiserar och/eller konkurrensutsätter offentliga uppgifter? Vilka sidoeffekter finns som berör demokratin? Social segregering är ett av de problem som brukar nämnas. Segregering är emellertid olika problematisk inom olika verksamheter, framför allt beroende av hur pass mycket de på-

[4] När detta skrivs är den "stora" nyheten de problem med slarv och vårdslöshet som uppstått i ett fall då olika landsting låtit ett privat laboratorieföretag utföra olika prover. Fallet framstår närmast som ett skolexempel på ovan identifierade problem.

verkar medborgarnas attityder. Den ökning av segregeringen som kan hänföras till den valfrihet som sedan en tid finns inom den svenska välfärdspolitiken varierar.[5] Oberoende av hur man ser på sambandet mellan segregering och demokrati måste valmöjligheterna inom den offentliga sektorn än så länge bedömas ha haft en försumbar effekt på den sociala segregationen. Ett betydelsefullt undantag är dock skolan, därför att undervisning i så hög grad påverkar attityder. Här vill vi emellertid uppmärksamma två andra saker.

För det första är det viktigt att påpeka att styrningen av genomförandet via den sedvanliga parlamentariska processen i många fall är bristfällig. Vad som faktiskt kommer medborgarna till del på t.ex. vårdcentraler, i skolans klassrum och på servicehem kan, och bör, bara till begränsad del styras av centrala beslut. Resten måste fyllas av professionella bedömningar och personalens intresse av att utveckla verksamheten. Därför menar vi att inom många områden är möjligheten att välja mellan olika producenter något som kan öka medborgarnas möjlighet till inflytande.

Här kan intressanta lärdomar dras från Danmark. Det kan för det första vara intressant att notera att i Danmark, som haft ett friskolesystem sedan lång tid, är det vänsterpartierna som stått upp till försvar för rätten att välja skola (Lindbom 1993). Danmark har dessutom haft ett husläkarsystem sedan länge. Inställningen till den offentliga servicen i Danmark har nyligen undersökts i en stor intervjuundersökning där man replikerat den svenska maktutredningens undersökning. Resultaten är att danskarna dels anser sig ha betydligt större möjligheter till individuellt inflytande inom skol- och sjukvårdsområdet än vad deras nordliga grannar uppgav sig ha, dels är deras tillfredsställelse med servicen större. Jens Hoff, som utfört undersökningen, drar slutsatsen att resultaten pekar på att dessa serviceinstitutioner i Danmark i ett jämförande perspektiv kännetecknas "ved aktive brugere og deltagelseorienterede eller receptive institutioner". Rätten att välja visar sig inte bara ge just det (dvs. rätten att välja) utan intressant

[5] Den sociala segregeringen är i första hand en effekt av boendet, inte av valfrihet inom den offentliga sektorn. Jfr Olsson-Hort 1992.

nog också en ökad vilja att engagera sig och utöva inflytande lokalt över verksamheten (Hoff 1993:94). Skälet till detta är rimligen att en genomförande organisation som riskerar att medborgarna ”röstar med fötterna” har extra starka skäl att vara lyhörd och organisera verksamheten så att brukarna effektivt kan utöva ett inflytande.

För det andra vill vi peka på ytterligare en förbisedd demokratiaspekt vad gäller privatiseringsdiskussionen. Det ovan sagda kontraktsvillkoret är i denna diskussion helt centralt, eftersom det skall specificera vad som skall, och inte skall, göras. En fortsatt konkurrensutsättning av offentlig serviceproduktion, vare sig det sker genom direkt privatisering eller med s.k. köp/sälj- eller s.k. beställar/utförarsystem, kommer med all sannolikhet att leda fram till en förstärkt diskussion av hur dessa kontrakt skall utformas.

Dessa är i själva verket ingenting annat än den politiska målsättningen och sättet att reglera uppgiften i fråga. En konkurrensutsättning kan få den fördelen att detta mera tydligt kommer upp på den politiska dagordningen och att fler medborgare kommer att engagera sig i denna diskussion. Detta kan leda till en förbättring av den politiska dialogen helt enkelt därför att den generella diskussionen av vad som skall vara de offentliga uppgifterna inom olika områden och vad de skall kosta blir tydligare i debatten och viktigare för medborgarna att engagera sig i.

Skolans läroplaner, som är ett sådant kontrakt, blir inte längre enbart en fråga för den centrala skolmyndigheten, skolledare och lärare. I stället finns nu chansen att dessa kommer ut i en mera allmän debatt. Individen uppträder nämligen inte enbart som ”kund” eller ”brukare” i förhållande till just det slags offentlig service som hon råkar att för tillfället konsumera. Hon har också rollen som medborgare med synpunkter på vad som generellt bör gälla för verksamheten.

Vi säger inte att demokratin har förbättrats på denna punkt, vi säger bara att här finns en intressant potential för utveckling av den generella demokratiska dialogen om de offentliga uppgifternas omfattning och inriktning. Detta kommer i så fall som en oförutsedd effekt av diskussionen om privatisering.

Även om det, så som man har kunnat mäta det i olika inter-

vjuundersökningar, inte förefaller finnas något allmänt misstroende från medborgarnas sida vad gäller den offentliga politikens genomförandeled, vill vi här ändå uppmärksamma problemet från ett annat håll. Inom ett par väsentliga områden förefaller det som om de politiska reformerna i genomförandeprocessen ibland förvandlas till något helt annat än vad politikerna beslutat. En kombination av oklar regelgivning (ofta s.k. målstyrning), de professionella kårernas speciella intressen och domstolars eller förvaltningsmyndigheternas delvis oförutsedda rättspraxis, förefaller kunna förvandla innehållet i olika reformer. Låt oss ge några exempel. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken kom en gång till för att öka arbetskraftens yrkesmässiga och geografiska rörlighet. Den förefaller i genomförandeledet till stora delar ha förbytts i sin raka motsatts, nämligen att den bidrar till att hålla kvar arbetskraft geografiskt och yrkesmässigt. Enligt en rapport var så mycket som 41 procent av åldersgruppen 25–29 år i glesbygden år 1991, alltså under brinnande högkonjunktur sysselsatt med någon form av arbetsmarknadspolitisk åtgärd (Ds 1994:81).

Tanken bakom socialhjälpen var knappast att den skulle utgöra en reguljär del av försörjningen för stora grupper, helt eller tillfälligtvis. Enligt en nyligen genomförd studie är detta emellertid precis vad som blivit fallet. I en storstad som Malmö uppskattas att under 1980-talet har närmare 25 procent av befolkningen någon gång erhållit socialhjälp, låt vara den övervägande delen enbart under relativt kort tid. Sett över tid innebär detta att närmare 40 procent av de unga medborgarna (definierat som födda 1965 eller senare) hade, innan de fyllt 24 år, erhållit socialhjälp någon gång. Den behovsprövade socialhjälpen är därmed inte längre en undantagsform riktad enbart till en liten och särskilt utsatt grupp av befolkning utan ett reguljärt, om än huvudsakligen tillfälligt, inkomststöd för en stor del av befolkningen (Salonen 1993:91–103).

Ett tredje exempel är arbetsskadeförsäkringen, där den mycket kraftiga ökning av antalet erkända arbetsskador och därpå följande förtidspensioneringar som skett under 1980-talet inte alls fanns i reformens uttalade intentioner (Esping 1994 kap. 8). Utvecklingen på området har enligt en studie inneburit att ”allt” kommit att godtas som arbetsskada (a.a. s. 131). Det skall till-

läggas att lagen ändrats 1993 i syfte att minska antalet i försäkringen godkända skador. Intressant nog bröts den uppåtgående kurvan redan 1988 vad gäller t.ex. andelen godkända belastningsskador och detta utan att någon formell regeländring skett. Förändringen är mycket kraftig, från det att 88 procent godkändes 1988 godkändes 1994 enbart ca 47 procent (Arbetsmiljö 1995 nr 2 s. 11).

Som dessa exempel visar är problemet med genomförandet inte bara att medborgarna ibland som enskilda kunder (brukare) ej erhåller vad som rätteligen, enligt demokratiskt fattade beslut, skall tillkomma dem. Problemet är också att de erhåller en hel del som det inte var meningen att de skulle erhålla, dvs. att politiken konkret blir helt annan än vad som förespeglats i den politiska debatten. Det är givetvis svårt att säga om detta för demokratin negativa fenomen ökat eller om det enbart är genom att det nu finns fler studier av genomförandeledets problematik som vi blivit mera uppmärksammade på det. Det finns dock skäl att anta att det har ökat. Ett sådant är den ökande mål- och ramlagstiftningen som inneburit att förvaltningens frihetsgrader blivit större. Detta har också lett till att domstolarnas roll ökat. I åtminstone arbetsskadefallet förefaller det klart ha varit en bidragande orsak till urartningen (Esping 1994). Ett annat kan vara att olika professionella kårer i genomförandeledet, vilka har en avgörande betydelse för utfallet, mera kommit att solidarisera sig med de enskilda klienternas/brukarnas krav än med intentionerna i de demokratiskt fattade besluten.

Uppenbart är att kontrollfunktionen på detta område i flera fall klickat. De organ, t.ex. riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket, som finns för att övervaka genomförandeledet har antingen inte fyllt sin uppgift eller också har de politiska instanserna inte lyssnat på dem. I fallet med arbetsskadeförsäkringen vet vi att det senare varit fallet. Som Hans Esping visat fick socialförsäkringsutskottet 1989 klara besked från riksdagens revisorer om att arbetsskadeförsäkringen urartat i genomförandeledet (Esping 1994:95). Frågan är varför ingenting hände.

Frågan om kontrollinstanserna är stor och komplicerad, men det finns likväl skäl att uppmärksamma dem under denna punkt. Det förefaller som om riksdagen här saknar ett effektivt kon-

trollorgan för att se till att det som man beslutar också genomförs. RRV är regeringens organ och har att ta hänsyn dess politiska prioriteringar.[6] Riksdagens eget kontrollorgan, riksdagens revisorer, består av tolv riksdagsledamöter som till sitt förfogande har ett i förhållande till RRV mycket litet utredningskansli (ca 20 personer). En undersökning av vad som sker med de ofta kritiska rapporterna från riksdagens revisorer när de läggs på respektive fackutskotts bord uppvisar ett par besynnerliga resultat (undersökningen gäller 1991–94). För det första visar det sig att det ofta tar lång tid innan rapporterna och förslagen över huvud taget tas upp. För det andra visar det sig att i majoriteten (54 procent) av de fall då revisorerna uttalat kritik mot något, får detta inte något gehör då rapporten ifråga behandlas av respektive fackutskott. Av de 59 yrkanden som riksdagens revisorer lade fram 1993–94 avslogs 54 procent helt och 22 procent delvis. Enbart i 9 procent av fallen bifölls yrkandena från riksdagsrevisorerna.

Denna utomordentligt anmärkningsvärda situation förefaller oss vara ett klart tecken på att uppdraget som riksdagsrevisor har låg status bland riksdagsledamöterna och politiskt inte alltid tas på allvar av ledamöterna själva. Det är besynnerligt att omsorgen om hur reformer utvecklas i genomförandeledet och vad skattebetalarna faktiskt får för pengarna är så ringa bland riksdagsledamöterna. Här finns uppenbart rum för någon form av konstitutionell förändring. En sådan kunde vara att göra om riksdagsrevisionens ställning efter den modell som gäller för JO-ämbetet. JO sysslar som känt är med den rättsliga granskningen av förvaltningen och består i dag av fyra av riksdagen utsedda kvalificerade jurister vilka *självständigt* har att utföra sin granskning. JO har enligt vår mening en ställning och status som kontrollorgan som riksdagsrevisionen saknar och detta antar vi bero på dess självständiga ställning. JO tillkom under en tid då statens relationer till medborgarna huvudsakligen var av rättslig natur. Sedan dess har åtskilligt skett och även om vi inte vill tona ned den rättsliga

---

[6] Följande bygger på en kanslipromemoria till riksdagens finansutskott 1994-11-14 "Riksdagens revisorers verksamhetsberättelse för 1993/94 samt frågan om samspelet mellan riksdagen och dess revisorer". Ett varmt tack till Shirin Ahlbäck för synpunkter och uppslag på detta avsnitt.

aspekten, är i dag den genomförandeaspekt vi pekat på ovan av mycket större betydelse än den var då JO-ämbetet inrättades. Om den konstitutionella utvecklingen följt den samhälleliga borde vi sedan länge inrättat en RO, dvs. ett ämbete benämnt revisionsombudsmannen.

Detta skulle med en parallell med dagens JO kunna bestå av tre–fyra högt meriterade utvärderare/revisorer valda av riksdagen för bestämda mandatperioder och med en instruktion liknande JO:s. De skulle således granska genomförandet av de av riksdagen beslutade reformerna dels utifrån eget initiativ, dels utifrån anmälningar från allmänheten, självfallet inkluderande riksdagsledamöterna. Resurser till ett sådant ämbete skulle dels kunna tas från dagens riksdagsrevisorer, som alltså helt omformas och får starkt ökad betydelse, dels från RRV. Vi antar att rapporter från ett sådant självständigt och inför riksdagen ansvarigt ämbete skulle få en helt annan genomslagskraft i den politiska dialogen än vad dagens rapporter från riksdagsrevisorerna respektive RRV får, samt ge allmänheten en direkt kanal för att påtala missförhållanden i genomförandeledet som man anser borde utredas. Det ansvariga riksdagsutskottet skulle inte lika lättvindligt som i dag kunna bortse från rapporter som pekade på allvarliga brister i politikens genomförandeled.

5 Hur demokratiskt är Sverige?

Studiet av demokrati tillhör statsvetenskapens kärnområden. De flesta undersökningar av demokratin brukar endast uppmärksamma enstaka delar. Vårt perspektiv är betydligt bredare. För att göra en mera allsidig bedömning har vi analyserat demokratin ur olika aspekter. Vår demokratidefinition kan sammanfattas i tre huvudkomponenter: medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft.

Det är viktigt att medborgarna styr sig själva under fria och jämlika former. Politikens normsystem måste dessutom vara allmänt känt och åtnjuta legitimitet hos folket. Slutligen är det nödvändigt att demokratin fungerar effektivt.

Dessa tre komponenter bildar demokratins kärna. Men det betyder inte att de utan vidare är förenliga med varandra. En fullödig medborgarstyrelse kan exempelvis orsaka problem för det politiska systemets handlingskraft. En välutvecklad rättsstat kan genom restriktioner för majoritetsviljan verka hämmande för medborgarstyrelsen. Inte minst kan en stark handlingskraft kväva folkviljans genomslag i politiken. Demokratin är inget fixt och färdigt system utan måste ständigt arbetas fram under en kontinuerlig dialog om dessa sammanvägningsproblem.

Dessutom påverkar flera stora samhällsförändringar förutsättningarna för alla dessa tre aspekter av demokratin. EU-medlemskapet och den allmänna internationaliseringen gör att många beslut inte längre fattas inom landets gränser. Den växande statsskulden reducerar politikens handlingsmöjligheter och ger ökad makt åt marknadens aktörer. Decentralisering och privatisering förändrar statens roll. Individualisering och minskad enhetlighet framtvingar nya former för samverkan.

Demokratins funktionssätt kan studeras på flera olika sätt. De tre huvudkomponenterna har delats upp på sammanlagt tretton olika indikatorer. Vi har sedan arbetat med två huvudmetoder.

För det första jämför vi dagens Sverige med demokratins ideal. För det andra kontrasterar vi dagens styrelsesätt med 1970- och 1980-talens förhållanden. På detta sätt kan vi bedöma om den svenska demokratin försämrats eller förbättrats.

Demokratins tillstånd

Huvudresultaten sammanfattas i figur 5.1. Den första komponenten, medborgarstyrelse, har delats upp på sju olika indikatorer.

Tabell 5.1. Demokratins läge i dagens Sverige.

	Verklighet i förhållande till ideal	Förändring
Medborgarstyrelse		
Kontroll över dagordningen	Utomparlamentariska maktcentra	Ökat tjänstemannevälde, större marknadsberoende
Upplyst förståelse: det offentliga rummet	Journalism, tankegetton, bristande dialog	Stenbeckisering
Effektivt deltagande: valrörelser	Fungerande åsiktsutbyte och ansvarsutkrävande	Ökad saklighet, koncentration på huvudfrågorna
Effektivt deltagande: frivilliga sammanslutningar	Deltagande, engagemang	Stagnation i folkrörelser men fler studiecirklar
Effektivt deltagande: lokal självstyrelse	Stort kommunalt ansvar men få förtroendevalda	Decentralisering
Jämlikhet i beslut	Godtagbar representation	Fler kvinnor och ungdomar men få invandrare
Medborgarskap: tolerans	Utbredd intolerans	Oviss förändring
Rättsstat		
Fri- och rättigheter	Godtagbart skydd genom Europakonventionen och regeringsformen	Förstärkt rättighetsskydd
Rättssäkerhet	Godtagbar rättstillämpning	Fler oklara ramlagar bidrar till rättsosäkerhet
Maktdelning	Svag kontrollmakt	Ingen förändring
Handlingskraft		
Resurser	Akut krisläge genom stor skuldsättning	Skenande budgetunderskott, reducerat handlingsutrymme
Beslutsförmåga	Viss samförståndsvilja	Polarisering och minskad kompromissförmåga
Genomförande	Kompetenta tjänstemän	Minskad precision och fler negativa bieffekter

Kontroll över dagordningen

Den representativa demokratin innebär att parlamentet bör bestämma den politiska dagordningen. Dagens verklighet ligger i detta avseende tämligen långt från idealet. EU-medlemskapet betyder att riksdagens dagordning i stor utsträckning bestäms av utlandet. Statsskulden innebär att det politiska systemet försatt sig i en beroendeställning till marknaden. Ekonomiska hänsyn har därmed kommit att dominera den politiska dagordningen. Väljarna och deras valda representanter får således spela en andraplansroll när det gäller att bestämma vad den politiska dialogen skall handla om.

Trenden är ingalunda positiv. Om ingenting görs kommer EU-anslutningen att leda till att svenska och europeiska tjänstemän tar över en betydande del av makten över dagordningen. De allvarliga ekonomiska problemen leder till att marknaden i än högre grad dominerar demokratins domän.

Upplyst förståelse: det offentliga rummet

Folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning. Det demokratiska idealet kräver att medborgarnas politiska åsikter grundas på upplyst förståelse. Den offentliga dialogen måste utgå från demokratins samtalsregler. Dialog ger demokratin näring. Den hjälper oss att väga samman demokratins huvudkomponenter. Fungerar inte det offentliga rummet tillfredsställande hotas hela demokratins framtid.

Jämfört med detta ideal uppvisar dagens Sverige klara brister. Massmediernas arbetssätt står inte sällan i direkt strid med demokratins ideal. Journalismens sätt att beskriva verkligheten leder till att de politiska budskapen ofta förvrängs. Massmediernas tillspetsning, dramatisering och personfixering motverkar den upplysta förståelsens krav på sammanhang, generella principer, långsiktighet och förmågan att sammanväga olika intressen. Den demokratiska dialogen kräver också att medborgare som hyser olika åsikter möter varandra och diskuterar på ett respektfullt sätt. Den ökade mångfalden i mediautbudet riskerar att leda till ökad isolering. Samtalen förs inom avskilda tankegetton.

Utvecklingen under senare år inger farhågor. Ägarkoncentratio-

nen inom tidningsvärlden och televisionens område hotar mångfalden på åsiktsmarknaden. Etableringsfriheten har visserligen lett till flera TV-kanaler och radiostationer. Men denna ökning har inte lett till en kvalitativ förbättring av den demokratiska dialogen.

Effektivt deltagande: valrörelser

Valrörelserna är en avgörande länk i den kedja som leder från väljarnas önskningar till politiska beslut. Sverige uppfyller någorlunda väl den representativa demokratins ideal. Svenska väljare kan kontrollera sittande makthavare och uttrycka sina preferenser. Svenska valrörelser fungerar som acceptabla tillfällen för åsiktsutbyte. Med tanke på den oroande utvecklingen inom det offentliga rummet är detta resultat högst betydelsefullt.

Utvecklingen under senare år har också gått i gynnsam riktning. Valrörelserna kännetecknas av ökad saklighet och större allvar. Politiker, väljare och journalister är i detta avseende förtjänta av beröm. Väljarna reagerar kritiskt mot politiskt käbbel och sensationsjournalistik. Partier och nyhetsmedier har visat sig kunna korrigera begångna misstag.

Folkomröstningen om EU-medlemskap fungerade över förväntan. Den kan i mindre utsträckning än tidigare folkomröstningar kritiseras för politisk manipulation. Valrörelser och folkomröstningar förstärker den demokratiska dialogen.

Effektivt deltagande: frivilliga medborgarsammanslutningar

Enligt den pluralistiska demokratins ideal spelar de frivilliga organisationerna en central roll som en skola i demokrati. Aktivt deltagande i föreningslivet skapar förtroende och tillit medborgarna emellan. Därmed bildas ett för demokratin nödvändigt socialt kapital.

Vår undersökning visar att Sverige relativt väl uppfyller denna norm. Men trenden är negativ. De klassiska folkrörelserna och de tunga intresseorganisationerna har svag förankring bland medborgarna. Medlemskapet är för många en tom formalitet. Allt färre medlemmar deltar aktivt i organisationernas inre liv. Därmed genereras inte socialt kapital i tillräcklig omfattning.

Utvecklingen inom de politiska partierna är likartad.

Det finns emellertid vissa ljuspunkter. Deltagandet i studiecirklar är en viktig tillgång för den demokratiska dialogen. Det visar sig också att åtskilliga medborgare fortfarande väljer att försöka lösa politiska problem genom att bilda nya partier och föreningar.

Effektivt deltagande: lokal självstyrelse

Den lokala självstyrelsen är central i demokratins ideal och ställer två krav. För det första skall kommunerna ha frihet att sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna. För det andra skall de enskilda kommunmedlemmarna kunna utöva ett effektivt inflytande över kommunens politiska beslut.

Sverige lever i åtminstone ett avseende upp till normen. Kommunerna har vida handlingsramar. Kommunerna ansvarar för en stor del av den offentliga sektorn. Men i ett annat avseende har den lokala demokratin stora problem. Trots att kommunalvalen kännetecknas av relativt stor vitalitet saknar medborgarna i stor utsträckning möjligheter att påverka kommunens skötsel mellan valen. Politikens professionalisering har medfört att dagens svenska kommuner knappast kan betecknas som organ för medborgerlig självstyrelse. Ett sammanfattande omdöme är att den lokala självstyrelsen är nätt och jämnt acceptabel.

Utvecklingen över tid måste dock betecknas som positiv. En ny kommunallag och ett ändrat statsbidragssystem har ökat den kommunala självstyrelsen. Decentraliseringen har lett till ökat ansvar för kommunerna.[1]

Jämlikhet i beslut

Idén om demokrati bygger på jämlikhet. Alla medborgare och samhällsgrupper har lika rätt till delaktighet i den politiska gemenskapen.

I vår undersökning har vi valt att särskilt uppmärksamma tre grupper: kvinnor, ungdomar och invandrare. I ett mycket viktigt avseende är Sverige nära att uppfylla normen. Det gäller kvin-

---

[1] Det bör påpekas att manuskriptet avslutats i mars 1995.

nornas delaktighet inom vissa delar av det politiska livet. Man kan inte längre säga att det råder någon avgörande skillnad mellan könen när det gäller möjligheterna att bli vald som representant till riksdagen och regeringen. Det bör dock hållas i minnet att andelen kvinnor som innehar maktpositioner bortom offentlighetens ljus är betydligt lägre. Situationen är sämre när det gäller de ungas politiska representation, men kan ändå ges betyget godtagbar. Invandrarnas delaktighet i politiken är däremot så låg att Sverige här måste få ett klart minus.

Utvecklingen över tid är för kvinnornas del mycket positiv. De unga har också på senare tid ökat sin representation i riksdagen. Sverige fick efter 1994 års val den yngsta riksdagen i modern tid. Slutsatserna beträffande invandrare måste bli mer försiktiga, eftersom datamaterialet här är mer bristfälligt. Situationen förefaller dock inte ha förbättrats. Valdeltagandet bland invandrarna sjunker. Mycket få invandrare innehar kommunala förtroendeposter. Invandrarna har inte lyckats etablera sig som en grupp för att sätta press på politiken. De har i stället blivit en kärngrupp bland de politiskt fattiga.

Medborgerlig tolerans

Demokratins toleransideal innebär att medborgarna accepterar mångfald och avvikande uppfattningar. Fri- och rättigheterna avser att skydda individers och minoriteters rättigheter.

Det har hittills varit svårt att bedöma i vilken mån svenskarna uppfyller demokratins krav på tolerans. Vi har därför genomfört en specialundersökning där ett representativt urval vuxna svenskar tillfrågats om sin uppfattning om femton olika fri- och rättigheter, varav flertalet återfinns i regeringsformen. Även om intervjuundersökningen i vissa delar gav en ljus bild var helhetsintrycket överraskande dystert. Den svenska befolkningen har en oacceptabelt intolerant attityd till invandrare, homosexuella lärare, ateistiska lärare och politiska ytterlighetsriktningar. En tredjedel av svenskarna vill ha dödsstraff. Den omfattande intoleransen har hittills passerat opåtalad i offentlig debatt och samhällsforskning. Att främja toleransen fordrar ett långvarigt och tålmodigt opinionsbildningsarbete.

Fri- och rättigheter

Demokratibegreppets andra huvudkomponent är rättsstaten. Detta kriterium har i sin tur delats upp på tre olika indikatorer.

Det första av rättsstatens krav handlar om de medborgerliga fri- och rättigheterna. Regeringsformens andra kapitel och Europakonventionen innebär att svenskarna numera omfattas av ett relativt noga preciserat rättighetsskydd. Utvecklingen över tid har varit positiv. Medvetenheten om betydelsen av ett fungerande rättsskydd för individen har ökat.

Rättssäkerhet

Kravet på rättssäkerhet innebär att individer inte diskrimineras och behandlas godtyckligt. Alla medborgare måste ha tillgång till effektiva medel för att kunna hävda sin rätt. I detta avseende måste Sverige anses uppfylla rättsstatens grundkrav. Det finns dock vissa problem som härstammar från svagheter när det exempelvis gäller ramlagstiftning och skyddet för privatlivet.

Maktdelning

All maktkoncentration innebär risker. Endast makt kan hejda makt. Denna grundtanke ligger bakom rättsstatens krav på maktdelning. Sverige motsvarar knappast normen. Kontrollmakten har en svag ställning. Någon nämnvärd förändring har knappast ägt rum. Det är möjligt att EU-anslutningen kan innebära en förändring på denna punkt. Politikens juridifiering aktualiserar frågan om balansen mellan juridik och politik.

Gemensamma resurser

Förutom medborgarstyrelse och rättsstat kräver demokratin också handlingskraft. Detta värde preciseras här genom tre indikatorer.

Den första av våra tre aspekter av politisk handlingskraft gäller tillgång till resurser. Vi har granskat en viktig resurs, nämligen politikens ekonomiska förutsättningar. Statsskulden betyder att

Sverige ligger mycket långt från idealet. Staten har inte de ekonomiska resurser som krävs för att kunna utnyttja sitt handlingsutrymme. Staten är pank och banken knackar på dörren. Utvecklingen sedan 1980-talet är otvetydigt negativ. Statsskulden växer och demokratins handlingsutrymme minskar.

Beslutsförmåga

En effektiv demokrati kräver att politikens aktörer kan fatta hållbara beslut. Förmågan att samarbeta över ideologiska gränser är nödvändig. Politiker måste kunna revidera sina ställningstaganden och ta ett övergripande samhällsansvar.

Jämfört med idealet måste Sverige anses ha en någorlunda god beslutsförmåga. Styrkan är att politikerna har en gemensam problembild.

Utvecklingen över tid är mindre positiv. Riksdagens beslutsförmåga har minskat. Politikernas polarisering innebär att partierna har fått allt svårare att komma överens. Kompromissförmågan har försvagats. Utvecklingen är mycket dyster. Kommittéväsendet och det korporativa systemet fyller inte längre sin funktion som samordnande mekanism. Sammanträdeskulturen har försvagats. Det är nu ytterst angeläget att politikens aktörer kan utveckla nya beslutsformer.

Kontroll över genomförandet

Demokratin kan knappast fungera om det inte finns ett samband mellan det som de folkvalda beslutar om och det som slutligen kommer medborgarna till del.

Tack vare en jämförelsevis kompetent och effektiv förvaltning uppfyller Sverige normen relativt väl. Men tendensen är inte uppmuntrande. Det finns tecken på klara problem. Den offentliga sektorn används allt oftare på fel sätt. Negativa bieffekter från ett flertal välfärdsreformer gör sig nu gällande. Vissa betydande sociala reformer såsom socialhjälpen, arbetsskadeförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken har i genomförandeledet i stora delar blivit till något annat än vad de ansvariga politikerna beslutat. Riksdag och regering har inte tagit sin kontrollerande roll på all-

var. Politikerna är mer intresserade av att besluta om nya reformer än att fråga om de redan beslutade reformerna fungerar. Ett annat viktigt problem är att åtskilliga organ som skall genomföra den offentliga politiken brister i legitimitet.

Den enskilda individen har i stor utsträckning förvandlats till klient och kund. Sociala reformer med vackra mål har genom perversa effekter givit incitament att utnyttja och missbruka systemen. Man kan här skönja en gryende förtroendekris som på sikt kan få allvarliga konsekvenser för den svenska demokratin.

Ett sammanfattande betyg på svensk demokrati

Demokratirådets granskning av den svenska demokratin visar att bilden har både ljusa och mörka sidor. Tabell 5.2 ger en sammanfattning av våra observationer. Två plustecken i kolumnen för "ideal" innebär att dagens förhållanden ligger så nära demokratins norm som man rimligen kan begära. Ett plus innebär att verkligheten ligger någorlunda i närheten av det önskvärda. Noll står för en acceptabel nivå. Ett minus indikerar en mer betydande avvikelse och två minus att svensk politik skiljer sig mycket från demokratins norm. Kolumnen för utveckling sammanfattar våra observationer vad avser förändringar under det senast gångna årtiondet. Två plus betyder en avsevärd förbättring och ett plus en viss förbättring. Minustecknen indikerar på motsvarande sätt olika grader av försämring. Med tretton indikatorer gör detta att summorna kan variera på en skala från – 26 till + 26.

Vi gör inga anspråk på att kunna formulera exakta siffervärden på demokratins kvalitet i dagens Sverige. Men vi menar att våra kriterier och observationer är så pass precisa att de tillåter en rangordning och jämförelse mellan de olika kriterierna.[2] Därmed är det möjligt att sätta betyg på svensk demokrati.

---

[2] Det övergripande resultatet (totalsummorna) påverkas givetvis av antalet indikatorer. En förändring kan då åstadkommas genom att en indikator med flera komponenter splittras upp i sina delkomponenter. I vårt fall är det "effektivt deltagande" som härvidlag utgör problemet. En sammanslagning av dess tre delkomponenter påverkar emellertid resultatet enbart på marginalen.

Den vänstra kolumnen, som beskriver skillnaden mellan ideal och verklighet, visar att läget för svensk demokrati visserligen inte är katastrofalt, men ändå långt från idealet. Det finns inget kriterium som ger anledning till överbetyget två plus. När det gäller den första av de tre huvudkomponenterna, medborgarstyrelse, visar tre indikatorer på ett plus (valrörelser, frivilliga medborgarsammanslutningar och jämlikhet i beslut) medan tre indikatorer pekar på ett minus (dagordningsmakten, det offentliga rummet och tolerans) och en väger jämnt (lokal självstyrelse). Medborgarstyrelsens nettosumma blir därför plus minus noll. Sammanfattningsbetyget för den svenska rättsstaten blir däremot ett svagt plus. Maktdelningen är visserligen bristfällig, men fri- och rättigheterna samt rättssäkerheten ger anledning till svaga plus-

Tabell 5.2. Den svenska demokratin summerad.

	Ideal	Trend
Medborgarstyrelse		
Kontroll över dagordning	–	– –
Upplyst förståelse: det offentliga rummet	–	–
Effektivt deltagande: valrörelserna	+	+
Effektivt deltagande: civilt samhälle	+	–
Effektivt deltagande: lokal självstyrelse	0	+
Jämlikhet i beslut	+	+
Medborgarskap: tolerans	–	?
Rättsstat		
Fri- och rättigheter	+	+
Rättssäkerhet	+	0
Maktdelning	–	0
Handlingskraft		
Kontroll över resurser	– –	– –
Beslutsförmåga	0	–
Kontroll över genomförande	+	–
Summa	+–0	–4

betyg. Indikatorerna på den tredje huvudkomponenten, handlingskraft, pekar i skilda riktningar. Kontrollen över genomförandet håller visserligen godtagbar standard men beslutsförmågan är svag och indikatorn resurser måste få sämsta möjliga betyg. Nettot för handlingskraft blir därför minus ett.

Plus minus noll för medborgarstyrelse, ett plus för rättsstat och ett minus för handlingskraft. Totalsumman blir alltså noll. Svensk demokrati får därmed betyget acceptabel. Att översätta i ord är vanskligt och beror mycket på förväntningar: är glaset halvfullt eller halvtomt? Det kunde i nästan alla avseenden vara sämre, men det finns också tydliga brister.

På motsvarande sätt ger den högra kolumnen möjlighet att göra en sammanfattande bedömning av förändringarna under de senaste åren. Tre av medborgarstyrelsens indikatorer har utvecklats positivt (valrörelser, lokal självstyrelse och jämlikhet i beslut). Tre aspekter av medborgarstyrelsen har försämrats (makten över dagordningen, det offentliga rummet och föreningslivet); vad avser dagordningsmakten är trenden mycket negativ. När det gäller tolerans saknas jämförbara data och vi kan därför inte dra några slutsatser om förändringar. Inom komponenten rättsstaten har skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna tenderat att stärkas, medan läget för övriga två indikatorer varit oförändrat. Alla indikatorer på handlingskraft pekar i negativ riktning; trenden för en av indikatorerna, resurser, måste beskrivas som mycket negativ.

Sammanfattningsvis har förändringen för medborgarstyrelse varit svagt negativ, för rättsstat svagt positiv och för handlingskraft starkt negativ. Som helhet har med detta sätt att mäta den svenska demokratin försämrats under senare år.

Vad händer nu med svensk demokrati?

Utvecklingen ger således anledning till oro. Det är visserligen inte första gången som det i den offentliga debatten höjs röster som varnar för tillståndet i svensk demokrati. I själva verket hör klagomålen på det politiska systemet i dag till den offentliga diskussionens allmängods. Men vår tolkning skiljer sig i viktiga av-

seenden från standarduppfattningarna.

Men en viss tillspetsning kan man säga att debatten hittills dominerats av två tolkningar. Den ena, låt oss för enkelhets skull kalla den vänsterns samhällssyn, bygger på uppfattningen att samhället lider av för lite politik. Folkstyrelsen hotas i detta perspektiv av privatisering, individualisering och marknadens makt. Den andra tolkningen, högerns samhällssyn, hävdar tvärtom att samhället plågas av för mycket politik. Statliga regleringar, höga skatter och ineffektiva politiker kväver det enskilda initiativet och de välståndsalstrande krafterna.

Efter vår analys av problemen i svensk demokrati har vi svårt att inordna oss i såväl den ena som den andra av dessa standarduppfattningar. Högerns samhällssyn fångar en viktig del av den verklighet som vi beskrivit, men dess lösning – mindre politik – tror vi inte på. I stället är det genom ett förnyat och utvidgat politiskt engagemang som problemen måste lösas. Politik i traditionell mening präglas förvisso av allt större problem. Den offentliga sektorns handlingskraft är numera såpass nedsatt att reformpolitik av gängse snitt knappast längre är möjlig. Den politiska vänsterns förmåga att önska bort problemen ser vi inte positivt på. Men samtidigt fångar också vänsterns samhällssyn en viktig del av verkligheten. Marknaden kan ensam inte lösa alla samhällsproblem. Medborgarna har också krav på kollektiva beslut, gemensamma normer och institutioner som även kan hävda såväl kollektivets som de svagas rättigheter.

Det tycks se ut som en olöslig ekvation. Politiken verkar både omöjlig och nödvändig. Men vi menar att ekvationen går att lösa. Politik kan bedrivas på delvis andra sätt än den form som utvecklades i Sverige under några efterkrigsdecennier. Den negativa utvecklingen för svensk demokrati kan vändas i positiv riktning. Det kräver emellertid ett annat perspektiv på politik och det fordrar ett omtänkande både bland medborgare och politiker.

Demokratin har mer och mer blivit en åskådarsport med en alltmer blaserad och cynisk publik. Politik är i dag en aktivitet som sköts av professionella ställföreträdare som främst kommunicerar med folket via massmedierna. Demokratin kan bara vitaliseras om publiken kommer ned från läktaren. Det är den egna eller nära erfarenheten av politikens villkor som tydliggör sam-

bandet mellan beslut, ansvar och legitimitet. Den politiska dialogen måste framöver inte bara fungera från Kreta till Kiruna, den måste också fungera från Brohult till Bryssel.

Politiken åt folket. Så kunde vår allmänna slutsats formuleras. Medborgarstyrelsen lider i dag av allvarliga svagheter. Främlingskänsla och intolerans präglar i dag många svenskarns inställning till politiken. Receptet är inte mindre utan mer folkstyrelse. Den enskilde medborgarens förståelse för demokratins styrelsemetod främjas bäst genom dialog och eget ansvarstagande.

Även politikernas roll behöver förändras i grunden. Politikern är inte längre hjälten som kan lösa alla samhällsproblem. Ansvaret för många av de gemensamma angelägenheterna fylls bäst av lokala samfälligheter och frivilliga organisationer. Politikernas styrelsemetod blir därmed i långa stycken indirekt: det gäller att organisera de gemensamma regelsystemen så att de befrämjar personligt och gemensamt ansvarstagande.

Politikerna borde i dag koncentrera sig på att lösa de problem som inga andra instanser i samhället klarar av. Det är just i detta avseende som svensk demokrati har sina största brister. Det nuvarande akuta krisläget är i mycket självförvållat. Det är bara de folkvalda politikerna som kan stärka demokratins handlingskraft genom att förbättra det politiska systemets resurser, beslutsförmåga och genomförande.

Vi har tagit oss friheten att på några punkter vara konkreta och föreslå precisa förändringar av politikens villkor. Vårt *första* förslag handlar om att öka riksdagens makt över den politiska dagordningen genom inrättandet av en ny typ av utredningar – Riksdagens Offentliga Utredningar. Vår *andra* rekommendation är anordnandet av en gemensam folkomröstning i samtliga EU-länder om utfallet från regeringskonferensen 1996. Vår *tredje* rekommendation gäller ett rättspolitiskt klarläggande angående behovet av en författningsdomstol. För det *fjärde* har vi föreslagit en dramatisk utökning av antalet lokala politiska förtroendeuppdrag. En *femte* punkt är en ny ordning för att öka riksdagens inflytande över Sveriges agerande i EU. Den *sjätte* rekommendationen, slutligen, gäller inrättandet av ett nytt organ – revisionsombudsmannen – för att öka insynen och kontrollen över den offentliga politikens genomförandeled.

Ett flertal andra behov av förändring kan mera indirekt härledas från vår analys. Dessa förändringar kräver en omprövning av invanda tankemönster. Det demokratiska styrelsesättet innehåller många svårlösta dilemman. Demokratins arbetsmetod är offentlig debatt. Det är därför som demokratins dialog varit ett ledmotiv i denna rapport. Vår granskning av svensk demokrati avslutas därför med att vi påminner om ett av våra mest oroväckande resultat. En av medborgarstyrelsens viktigaste förutsättningar, ett fungerande offentligt rum, fungerar illa i dagens Sverige och utvecklingen är också negativ. Den svenska demokratin kan endast förbättras genom en förnyelse av den offentliga debatten.

Referenser

Aghion, P. och Bolton, P. (1990), "Government Debt and the Risk of Default: A Political Economic Model of the Strategic Role of Debt", i R. Dornbusch & M. Dragi (red.) *Public Debt Management: Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ahlén, Kristina (1989), *Changing the Value of Union Membership with Marketplace Benefits*. Stockholm: Arbetslivscentrum.

Alesina, Alberto och Perotti, Roberto (1993), "The Political Economcy of Budget Deficits", stencil, Department of Economy, Harvard University.

Algotsson, Karl-Göran (1987), *Medborgarrätten och regeringsformen. Debatten om grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen under 1970-talet*. Stockholm: Norstedts.

Algotsson, Karl-Göran (1992), *Lagrådet, rättsstaten och demokratin*. Stockholm: Norstedts.

Allmänna valen. Sveriges officiella statistik. Stockholm: SCB.

Andersson, Yvonne (1994), *Vem handarbetar i cirkeln – och varför? Deltagarstudier från sju textila cirklar*. Rapport nr 3 från Handen och Anden. Stockholm: ABF och Studieförbundet Vuxenskolan.

Arrow, Kenneth (1963; 1951), *Social Choice and Individual Values*. 2:a uppl. New York: Wiley.

Asp, Kent (1994), "Medieval 94". Göteborg: Institutionen för Journalistik och Masskommunikation, Göteborgs universitet.

Assarson, Jan (1994), "Hur styrs partierna? Om beslutsfattande i partiorganisationer", s. 9–47 i Leif Lewin (red.) *Politiskt ledarskap. Sex forskningsprojekt om konsten att leda ett land*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Beetham, David (1985), *Max Weber and the Theory of Modern Politics*. London: Allen & Unwin.

Beetham, David (1994), "Key Pinciples and Indices for a Democratic Audit", i David Beetham (red.) *Defining and Measuring Democracy*. London: Sage.

Benhabib, Seyla (1994), *Autonomi och gemenskap. Kommunikativ etik, feminism och postmodernism*. Göteborg: Daidalos.

Bergkvist, Christina (1994), *Mäns makt och kvinnors intressen*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Bergman, Torbjörn (1995), *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation. An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Bernitz, Ulf (1992), *EG-rättens grunder*. Stockholm: Juristförlaget.

Bertilsson, Margareta (red.) (1995), *Rätten i förvandling: jurister mellan stat och marknad*. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Brandorf, Martin, Esaiasson, Peter och Håkansson, Nicklas (1994), "Svenska valfrågor 1902–1994". Uppsats presenterad vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Umeå.

Brothén, Martin (1995), "Anciennitetsprincipen i riksdagen". Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Brune, Ylva (1990), *Flyktingfrågorna i pressen 1985–1988*. Stockholm: DEIFO.

Bruun, Niklas, m.fl. (1990), *Den nordiska modellen. Fackföreningarna och arbetsrätten i Norden – nu och i framtiden*. Malmö: Liber.

Buchanan, James (1995), "The Domain of Constitutional Economics", i Pål Foss (red.) *Economic Approaches to Organizations and Institutions*. Aldershot: Gowers.

Budge, Ian och Hofferbert, Richard I. (1990), "Mandates and Policy Outputs: U.S. Party Platforms and Federal Expenditures 1950–1985". *American Political Science Review* 84.

Budge, Ian, Robertson, David och Hearl, David (red.) (1987), *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Calhoun, Craig (red.) (1993), *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: M.I.T. Press.

Cappella, Joseph N. och Jamieson, Kathleen Hall (1994), "Public Cynicism and News Coverage in Campaigns and Policy Debates. Three Field Experiments". Paper presented to American Political Science Association Conference, New York, september 1994.

Coleman, James (1986), *Individual Interests and Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dahl, Robert A (1979), "Procedural Democracy", i Peter Laslett och James Fishkin (red.) *Philosophy, Politics and Society*. 5th Series. New Haven: Yale University Press. Sv. övers i Sven Ove Hansson och Jürgen Hermansson (red.) *Idéer om demokrati*. Stockholm: Tiden 1992.

Dahl, Robert A. (1982), *Dilemmas of Pluralist Democracies. Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.

Diskrimineringsutredningen 1985. *Invandrare i tystnadsspiralen. Journalisten som verklighetens dramaturg*. Stockholm: Diskrimineringsutredningens rapport.

Donahue, John D. (1992), *Den svåra konsten att privatisera*. Stockholm: SNS Förlag.

Ds 1994:81. *En social försäkring*. Rapport till expertgruppen för studier av offentlig ekonomi.

Ekecrantz, Jan, Olsson, Tom, Pollack, Ester och Sahlstrand, Anders (1994), "Journalistik som kommunikation: tre tidstablåer", i Ulla Carlsson m.fl. (red.) *Kommunikationens korsningar* Nordicom, Göteborgs universitet.

Eklund, Klas (1994), *Hur farligt är budgetunderskottet?* 2:a uppl. Stockholm: SNS Förlag.

Eliasoph, Nina (1990), "Political Culture and the Presentation of a Political Self: A Study of the Public Sphere in the Spirit of Erving Goffman". *Theory and Society* 19.

Elster, Jon (1983), "Offentlighet og deltakelse: to teorier om deltakerdemokratiet", i Trond Bergh, (red.) *Deltakerdemokratiet. Teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Elster, Jon (1988), "Introduction", s. 1–17 i Jon Elster och Rune Slagstad (red.) *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
Elvander, Nils (1988), *Den svenska modellen. Löneförhandlingar och inkomstpolitik 1982–1986*. Stockholm: Allmänna förlaget.
Esaiasson, Peter (1992), "Scandinavia". I David Butler och Austin Ranney (red.) *Electioneering*. Oxford: Clarendon.
Esaiasson, Peter och Holmberg, Sören (1995), *Parliamentarians. Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Aldershot: Dartmouth (kommande).
Esping, Hans (1994), *Ramlagar i förvaltningspolitiken*. Stockholm: SNS Förlag.
Fakta om folkvalda i riksdagen. Riksdagens Förvaltningskontor, 1986, 1989, 1992.
Feldt, Kjell-Olof (1992), *Alla dessa dagar*. Stockholm: Norstedts.
Fritzell, Johan och Lundberg, Olle (1994), *Vardagens villkor. Levnadsförhållanden i Sverige under tre decennier*. Stockholm: Brombergs.
Frändberg, Åke (1986), "Rättsstatens organisation", i Paul Needham och Jan Odelstad, (red.) *Changing Positions*. Philosophical Studies, 38, Uppsala universitet.
Fölster, Stefan, m.fl. (1993), *Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering*. Stockholm: IUI.
Garrett, Geoffrey och Lange, Peter (1991), "Political Responses to Interdependence: What's 'Left' for the Left?". *International Organization* 45.
Gibson, James L. och Bingham, Richard D. (1982), "On the Conceptualization and Measurement of Political Tolerance". *American Political Science Review* 76.
Gibson, James L. (1992), "Alternative Measures of Political Tolerance: Must Tolerance Be 'Least-Liked'?". *American Journal of Political Science* 36.
Gilljam, Mikael (1994), *Funderingar kring valet och folkomröstningen*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
Gilljam, Mikael och Sören Holmberg (1993), *Väljarna inför 90-talet*. Stockholm: Norstedts.
Goodin, Robert (1986), "Laundering preferences" i Jon Elster och Anund Hylland (red.) *Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
Grønlund, Merete (1994), "Den danske forvaltning af EU-angliggender", specialutgåva från Økonomisk Institut, Köpenhamns Universitet.
Grønnegård Christensen, Jørgen, Germer, Peter och Pedersen, Thomas (1994), *Åbenhed, offentlighed og deltagelse i den danske EU-beslutsningsproces*. Rapport till Rådet for Europæisk Politik.
Haavio-Mannila, Elina m.fl. (1983), *Det uferdige demokratiet. Kvinner i nordisk politikk*. Oslo: Nordisk ministerråd.
Habermas, Jürgen (1983), *Borgerlig offentlighet*. Lund: Arkiv.
Hadenius, Axel (1992), *Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
Hagevi, Magnus (1995), *Riksdagen utifrån*. Lic.uppsats. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
Hammond, Thomas och Miller, Gary J. (1987), "The Core of the Constitution", *American Political Science Review* 81.
Hansson, Göte (1990), "Den internationaliserade ekonomins autonomi", i Hansson, Göte och Stenelo, Lars-Göran (red.) *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlssons.
Heckscher, Gunnar (1944), "Folkrörelser och intresseorganisationer. Några problemställningar", i *Statsvetenskapliga studier till statsvetenskapliga föreningens i Uppsala tjugofemårsdag 7/11 1944*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
Heckscher, Gunnar (1952), *Svensk statsförvaltning i arbete*. Stockholm: KF:s förlag.

Heckscher, Sten (1991), "EG och de svenska domstolarna". *Svensk juristtidning* nr 2.
Held, David (1993), "Democracy: From City-States to a Cosmopolitan Order", i David Held (red.) *Prospects for Democracy. North, South, East, West.* Cambridge: Polity Press.
Henig, Jeffrey R. (1994), *Rethinking School Choice. Limits of the Market Metaphor.* New Jersey: Princeton University Press.
Hermansson, Jörgen (1986), "Demokrati i västerländsk mening". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 89.
Hermansson, Jörgen (1990), *Spelteorins nytta. Om rationalitet i politik och vetenskap* Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
Hermansson, Jörgen (1993), *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige.* Stockholm: Norstedts.
Hernes, Gudmund (red.) (1978), *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon.* Bergen: Universitetsforlaget.
Hernes, Helga Maria (1987), *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism* Oslo: Norwegian University Press.
Hesse, Joachim Jens (red.) (1991), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Industrialised Countries.* Baden-Baden: Nomos.
Hinnfors, Jonas (1994), *På dagordningen. Svensk politisk stil i förändring.* Stockholm: Nerenius & Santérus.
Hirdman, Yvonne (1990), "Genussystemet" i SOU 1990:44.
Hoff, Jens (1993), "Medborgerskab, brugerrolle og makt", i Johannes Andersen, m.fl. *Medborgerskab, demokrati og politisk deltagelse.* Herning: Systime.
Holmberg, Erik (1992), "Domstolorganisationen och domarrollen – några synpunkter". *Svensk juristtidning* nr 4.
Holmberg, Sören (1994), "SVT/Valu94EU". Stockholm: Rapport nr 23, Sveriges Television.
Holmberg, Sören och Esaiasson, Peter (1988), *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin.* Stockholm: Bonniers.
Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (red.) (1993), *Vägval?* Göteborg: SOM-rapport 11.
Holmström, Barry (1994), "The Judicialization of Politics in Sweden". *International Political Science Review* 15.
Holmström, Barry (kommande), *Domstolar och demokrati.*
Hydén, Håkan (1984), *Ram eller lag? Om ramlagstiftning och samhällsorganisation.* Stockholm: Civildepartementet.
Häll, Lars (1994), *Föreningslivet i Sverige – en statistisk belysning.* Stockholm: SCB.
Jacobsson, Bengt (1989), *Konsten att reagera.* Stockholm: Carlssons förlag.
Jansson, Jan-Magnus (1952), *Frihet och jämlikhet. En studie över den politiska demokratin.* Helsingfors: Söderströms.
Jerneck, Magnus och Sannerstedt, Anders (1994), "Introduktion: Demokratins problem", i Anders Sannerstedt och Magnus Jerneck (red.) *Den moderna demokratins problem.* Lund: Studentlitteratur.
Johnson, James och Villa, Dana R. (1994), "Public Sphere, Postmodernism, and Polemic". *American Political Science Review* 88.
Jönsson, Sten, Rubenowitz, Sigvard och Westerståhl, Jörgen (red.) (1994), *Decentraliserad kommun – exemplet Göteborg.* Stockholm: SNS Förlag.
Kalogeropoulou, Efthalia (1989), "Election Promises and Government Performance in Greece. PASOK's Fulfilment of its 1981 Election Pledges". *European Journal of Political Research* 17.

Karl, Terry Lynn (1990), "Dilemmas of Democratization in Latin America". *Comparative Politics* 23.

Kelley, Stanley (1983), *Interpreting Elections*. Princeton: Princeton University Press.

Kettl, Donald F. (1993), *Sharing Power. Public Governance and Private Markets*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

Krugman, Paul (1994), "Europe Jobless, American Penniless". *Foreign Policy* 95.

Krukones, Michael (1984), *Promises and Performance. Presidential Campaigns as Political Predictors*. New York: University Press of America.

Lange, Anders och Westin, Charles (1994), *Den mångtydiga toleransen. Förhållningssätt till invandring och invandrare 1993*. Stockholm: Centrum för invandringsforskning, Stockholms universitet.

Lawrence, David G. (1976), "Procedural Norms and Tolerance: A Reassessment". *American Political Science Review* 70.

Levi, Margaret (1991), "Are There Limits to Rationality". *Archives Européennes de Sociologie* 31.

Lewin, Leif (1984), *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. Stockholm: Norstedts.

Lewin, Leif (1992), *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts.

Lijphart, Arend (1984), *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.

Lindbom, Anders (1993), "Brukarinflytande i Norden", arbetspapper framlagt vid statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Göteborg 1993-10-04–05.

Locke, John (1984; 1690), *Two Treatises of Government*. London: Dent.

Lundquist, Lennart (1986), *Implementation Steering. An Actor-Stucture Approach*. Lund. Studentlitteratur.

Majone, Giandomenco (1994), "Décisions publiques et délibération". *Revue française de science politique* 44.

May, K. O. (1952), "A Set of Independent, Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision". *Econometrica* 20.

McClosky, Herbert och Brill, Alida (1983), *Dimensions of Tolerance. What Americans Believe about Civil Liberties*. New York: Russel Sage Foundation.

Micheletti, Michele (1991), "Folkrörelserna och den svenska demokratin", i Johan P. Olsen (red.) *Svensk demokrati i förändring*. Stockholm: Carlssons.

Micheletti, Michele (1994), *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. Stockholm: Publica.

Miller, David (1993), "Deliberative Democracy and Social Choice", i David Held (red.) *Prospects for Democracy. North, South East, West*. Oxford: Polity Press.

Miller, Gary J. (1992), *Managerial Dilemmas. The Political Economy of Hierarchy*. New York: Cambridge University Press.

Myhrman, Johan (1994), *Hur Sverige blev rikt*. Stockholm: SNS Förlag.

Nedergaard, Peter (1994), *Organiseringen af Den europeiske Union*. Köpenhamn: Handelshøjskolens förlag.

Nilsson, Lennart (1994), "Offentligt eller privat?", i Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (red.) *Vägval*. Göteborg: Göteborgs Universitet SOM rapport 11.

Norén, Ylva (1995), "Förändringen av socialkapitalet i Sverige – en generell kartläggning 1980–1994, samt en koncentrering vid idrottsrörelsen och nykterhetsrörelsen". Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen (stencil).

Nussbaum, Martha C. (1994), "Valuing Values: A Case for Reasoned Commitment". *Yale Journal of Law & the Humanities* 6.

Olsen, Johan P. (1990), *Demokrati på svenska*. Stockholm: Carlssons.
Olsson-Hort, Sven E. (1992), *Segregation – ett svenskt dilemma*. Bilaga 9 till Långtidsutredningen 1992. Stockholm: Allmänna förlaget.
Persson, Torsten och Svensson, Lars E. O. (1989), "Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time Inconsistent Preferences". *Quarterly Journal of Economics* 104.
Peters, John Durham (1993), "Distrust of Representation: Habermas on the Public Sphere". *Media, Culture and Society* 15.
Petersson, Olof (1994), *Kommunalpolitik. 2:a upplagan* Stockholm: Publica.
Petersson, Olof och Söderlind, Donald (1993), *Förvaltningspolitik.* 2:a upplagan. Stockholm: Publica.
Petersson, Olof, Westholm, Anders och Blomberg, Göran (1989), *Medborgarnas makt.* Stockholm: Carlssons.
Putnam, Robert B. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton: Princeton University Press.
Rosenau, James N. (1990), *Turbulence in World Politics*. London: Harvester-Wheatsheaf.
Rothstein, Bo (1992), *Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik.* Stockholm: Norstedts.
Rothstein, Bo (1994), *Vad bör staten göra. Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik.* Stockholm: SNS Förlag.
Rätt att rösta (1919–1994), Så fick kvinnor politiskt inflytande. Stockholm: Riksdagen, 1994.
Salonen, Tapio (1993), *Margins of Welfare. A Study of Modern Functions of Social Assistance*. Lund: Hällestad Press.
Sannerstedt, Anders (1992), *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Lund University Press.
Sannerstedt, Anders och Sjölin, Mats (1992), "Sweden: Changing Party Relations in a More Active Parliament", i Damgaard, Erik (red), *Parliamentary Change in the Nordic Countries*. Oslo: Scandinavian University Press.
Sannerstedt, Anders och Sjölin, Mats (1994), "Folkstyrets problem", i Anders Sannerstedt och Magnus Jerneck, (red.) *Den moderna demokratins problem.* Lund: Studentlitteratur.
Sartori, Giovanni (1994), *Comparative Constitutional Engineering.* London: Macmillan.
SCB 1980, Levnadsförhållanden. Rapport 18. *Ensamhet och gemenskap – perspektiv på social förankring*. Stockholm: SCB.
SCB 1987, Levnadsförhållanden. Rapport 52. *Socialbidragstagarna.* Stockholm: SCB.
SCB 1992a, Levnadsförhållanden. Rapport 2. *Sociala relationer 1988–89*. Stockholm: SCB.
SCB 1992b, Levnadsförhållanden. Rapport 80. *Tidsanvändningsundersökningen 1990/91.* Stockholm: SCB.
SCB 1994, Studieförbund 1993/94. KU 10 SM 9401.
SCB 1994, *Sveriges framtida befolkning. Framskrivning för åren 1994–2050*. Stockholm: SCB.
Schiller, Bernt (1988), *'Det förödande 70-talet'. SAF och medbestämmandet 1965–1982.* Stockholm: Arbetsmiljöfonden.
Schmitter, Philippe C. (1994), "Dangers and Dilemmas of Democracy". *Journal of Democracy* 5.
Schmitter, Philippe C. (1994), "The Problematic Triumpf of Liberal Democracy: Justice and Equality in International Perspective". Uppsats presenterad vid Nobelsymposiet om Democracy's Victory and Crisis, Uppsala universitet, statsvetenskapliga institutionen, 27–30 augusti, 1994.

Schumpeter, Joseph (1947), *Capitalism, Socialism, and Democracy*. 2:a uppl. London: Unwin University Books.
Sejersted, Francis (1984), *Demokrati og rettsstat*. Oslo: Universitetsforlaget.
SIV (1993), *På tal om invandrare*. Norrköping: Statens invandrarverk.
Skeije, Hege (1992), *Den politiske betydningen av kjønn. En studie av norsk topp-politikk*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
Skolverket 1993/94, *Attityder till skolan*. Stockholm: Skolverkets rapport 1993/94: 72.
Smith, Steven Rathgeb och Lipsky, Michael (1993), *Nonprofits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge: Harvard University Press.
Somers, Margaret R. (1993), "Citizenship and Place of the Public Sphere: Law, Community, and Political Culture in the Transition to Democracy". *American Sociological Review* 58.
SOU 1987:19, *Varannan damernas. Slutbetänkande från utredningen om kvinnorepresentation.*
SOU 1990:44, *Demokrati och makt. Maktutredningens huvudrapport.*
SOU 1991:12, *Ungdom och makt. Om ungdomars delaktighet, inflytande och jämlikhet på 1990-talet. Betänkande av ungdomskommittén.*
SOU 1993:90. *Lokal demokrati i utveckling.*
SOU 1994:2. *Kommunerna, landstingen och Europa.*
Stjernquist, Nils (1984), "Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken?". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 87.
Stoehrel, Veronica (1994), *Berättelsestrategier, kunskap och reflektion: en analys och tolkning av faktaprogram i svensk television under 1980-talet*. JMK, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Stockholms universitet.
Stone, Alec (1992), *The Birth of Judicial Politics in France. The Constitutional Council in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
Stouffer, Samuel A. (1955), *Communism, Conformity, and Civil Liberties. A Cross-Section of the Nation Speak its Mind*. New York: Wiley.
Strömberg, Lars och Westerståhl, Jörgen (red.) (1983), *De nya kommunerna*. Stockholm: Liber.
Sullivan, John L., Piereson, James och Marcus, George E. (1979), "An Alternative Conceptualization of Political Tolerance: Illusory Increases 1950s–1970s". *American Political Science Review* 73.
Svallfors, Stefan (1994), "Svenskarna och välfärdsstaten". *Häften för kritiska studier* 27.
Svensson, Alvar (1994), *Vilka deltar i studiecirklar?* Rapport från en undersökning av deltagare i studieförbundens cirkelverksamhet hösten 1992. Stockholm: Folkbildningsrådet.
Szücs, Stefan (1993), *Images of the Swedish Welfare State in Transition*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
Taagepera, Rein och Shugart, Matthew Soborg (1989), *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Studies*. New Haven: Yale University Press.
Tocqueville, Alexis de (1839–1844), *Om folkväldet i Amerika*. Stockholm: Norstedts.
Togeby, Lise (1994), "The Disappearance of a Gender Gap: Tolerance and Liberalism in Denmark from 1971 to 1990". *Scandinavian Political Studies* 17.
Tsebelis, George (1994), "The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter". *American Political Science Review* 88.
Weibull, Lennart (red.) (1991), *Svenska journalister. Ett grupporträtt*. Stockholm: Tiden.
Wendt, Alexander (1994), "Collective Identity Formation and the International State". *American Political Science Review* 88.

Venturelli, Shalini S. (1993), "The Imagined Transnational Public Sphere in the European Community's Broadcast Philosophy: Implications for Democracy". *European Journal of Communication* 8.

Westerståhl, Jörgen (1987), *Staten, kommunerna och den statliga styrningen. Några principfrågor.* Stockholm: Civildepartementet.

Wiklund, Ola (1992), "Om svenska domstolars självständighet i ett EG-rättsligt perspektiv", *Svensk juristtidning.*

Villa, Dana R. (1992), "Postmodernism and the Public Sphere". *American Political Science Review* 86.

Volcansek, Mary L. (1992), "The European Court of Justice: Supranational Policy-Making". *West European Politics* 15.

Wängnerud, Lena (1995), "Intressen kontra stereotyper. Varför finns det kvinnliga och manliga politikområden i riksdagen?" Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Öberg, PerOla (1994), *Särintresse och allmänintresse. Korporatismens ansikten.* Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Österdahl, Inger (1992), *Freedom of Information in Question.* Uppsala: Iustus.

Österman, Torsten (1990), *Valet: ett spel för gallerierna. Slutsatser från Forskningsgruppens valundersökningar 1988.* Stockholm: Tiden.

Författarna

Peter Esaiasson (f. 1957) är docent och verksam inom valforskningsprogrammet vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg. Hans forskning är inriktad på politisk opinionsbildning och representativ demokrati.

Jörgen Hermansson (f. 1954) är docent vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Hans forskning har behandlat kommunistisk ideologi, demokratifrågor, spelteori och korporatism.

Michele Micheletti (f. 1953) är docent i statsvetenskap och verksam vid Stockholms universitet. Hennes forskning är inriktad på det civila samhället och social representation.

Olof Petersson (f. 1947), statsvetare vid Uppsala universitet, har bland annat varit ordförande för maktutredningen och ledamot av Lindbeckkommissionen.

Bo Rothstein (f. 1954) innehar August Röhss' professur i statsvetenskap vid Göteborgs universitet. Hans forskning har behandlat intresseorganisationer, byråkratiproblem och välfärdsstatens principfrågor.

Demokrati som dialog utgör en unik lägesbestämning av tillståndet i den svenska demokratin. Demokratibegreppet tillhör politikens mest populära honnörsord och det har med tiden fått ett alltmer uttunnat innehåll, men i denna rapport preciseras begreppet så att det fungerar som ett kritiskt analysinstrument. Utifrån den internationella demokratidebatten fokuserar författarna på ett antal centrala värden. Demokrati som *medborgarstyrelse* definieras som den politiska metod enligt vilken självständigt reflekterande människor under jämlika villkor först för en diskussion och därefter fattar beslut i de frågor som de själva fastställer som gemensamma angelägenheter. Till detta kommer ytterligare krav, nämligen att demokratin skall vara förenlig med *rättsstatens* krav och att den skall vara *handlingskraftig.*

För att bedöma om den svenska demokratin kan anses uppfylla dessa krav undersöks tretton olika indikatorer. Bland dessa kan nämnas hur valrörelserna fungerar, vem som har kontrollen över den politiska dagordningen, massmedias roll, medborgarnas tolerans, det politiska deltagandets utveckling, förekomsten av maktdelning och det politiska systemets beslutsförmåga. Rapporten avslutas med en samlad bedömning dels av hur pass väl det svenska styrelseskicket lever upp till demokratins ideal, dels av hur demokratin utvecklats under de senaste två decennierna.

Författarna är statsvetare verksamma vid tre olika statsvetenskapliga institutioner i Sverige.

ISBN 91-7150-551-2



SNS FÖRLAG